



3 1761 11650752 6





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507526>











CA1  
YC13  
-N14

Government  
Publications

20



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la  
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## National Finance

## Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, September 26, 2001

Le mercredi 26 septembre 2001

Issue No. 20

Fascicule n° 20

**Fourth meeting on:**  
The role of government in the financing  
of deferred maintenance costs in Canada's  
post-secondary institutions

**Quatrième réunion concernant:**  
Le rôle du gouvernement vis-à-vis du financement des  
frais d'entretien différé dans les établissements  
d'enseignement postsecondaire au Canada

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney
Fraser	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*September 25, 2001*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Banks (*September 26, 2001*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney
Fraser	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 25 septembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 26 septembre 2001*).



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, September 26, 2001

(23)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:47 p.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Murray presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cools, Finnerty, Ferretti Barth, Fraser, Murray, P.C. and Stratton (6).

*Other senator present:* The Honourable Senator Moore (1).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESS:**

*From the Canadian Alliance of Students Association:*

Liam Arbuckle, National Director;

Rob South, Government Relations Coordinator.

*From Canada Foundation and Innovation:*

David W. Strangway, President and CEO.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 13, 2001, the committee continued its examination of the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions.

Mr. Arbuckle made an opening statement and with Mr. South answered questions from members of the committee.

Mr. Strangway made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 7:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

**ATTEST:****PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 26 septembre 2001

(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 17 h 47, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Finnerty, Ferretti Barth, Fraser, Murray, c.p. et Stratton (6).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Moore (1).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*De l'Alliance canadienne des associations étudiantes:*

Liam Arbuckle, directeur national;

Rob South, coordonnateur des relations gouvernementales.

*De la Fondation canadienne pour l'innovation:*

David W. Strangway, président-directeur général.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 13 juin 2001, le comité poursuit son examen du rôle du gouvernement vis-à-vis du financement des frais d'entretien différé dans les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada.

M. Arbuckle fait un exposé, puis, avec l'aide de M. South, répond aux questions des membres du comité.

M. Strangway fait un exposé, puis répond aux questions des membres du comité.

À 19 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Tōnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 26, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:47 p.m. to examine the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this is our fourth and final public meeting with regard to the reference to the committee by the Senate to consider the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions. The order of reference was adopted by the Senate on June 13, 2001, and the committee is to report by October 31 next.

There are two organizations appearing before us tonight: the Canadian Alliance of Student Associations and the Canada Foundation for Innovation. We will hear from representatives of the Canadian Alliance of Student Associations first. We welcome Mr. Liam Arbuckle, National Director and Mr. Rob South, Government Relations Coordinator. I invite Mr. Arbuckle to proceed.

**Mr. Liam Arbuckle, National Director, Canadian Alliance of Student Associations:** I thank you for the opportunity to present to the Standing Senate Committee on National Finance on the issue of accumulated deferred maintenance costs at universities across the country.

First, I would like to say a word about the organization I represent, the Canadian Alliance of Student Associations. CASA is a non-partisan group that represents the interests of 23 university and college student governments to the federal government. CASA ensures that the interests of over 310,000 students, represented by our members, are advocated in a manner that shows professionalism, solid research, clear reasonable thought, and in a manner that reflects a spirit of cooperation. I believe these values will be seen in our presentation.

Of course, as with any major issue, it is difficult to look at deferred maintenance in isolation of the larger environment in which the problem exists. Today, I will outline for you our perspective on how so much deferred maintenance was accumulated, why it is a problem for students, and some suggested courses of action to help alleviate the problem.

Funding for university core operating budgets has been in a general state of decline across the country for the past two decades. While this funding is under the jurisdiction and control of the provinces, we must realize that reductions in federal transfer payments to the provinces have played a significant role in the decline.

In 1991, the Government of Canada transferred \$2.1 billion to the provinces to help pay for post-secondary education. This figure, combined with \$6.7 billion for health care and \$6.1 billion for social programming equals \$14.9 billion which, in effect, was

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 26 septembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 47 pour examiner le rôle du gouvernement dans le financement des coûts de l'entretien différé dans les établissements postsecondaires du Canada.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, c'est notre quatrième et dernière séance publique concernant l'ordre de renvoi que le Sénat a fait parvenir à notre comité afin d'examiner le rôle du gouvernement dans le financement des coûts de l'entretien différé dans les établissements postsecondaires du Canada. L'ordre de renvoi a été adopté par le Sénat le 13 juin 2001 et il est demandé au comité de faire rapport au 31 octobre.

Nous recevons ce soir deux organisations: l'Alliance canadienne des associations étudiantes et la Fondation canadienne pour l'innovation. Nous entendrons pour commencer les représentants de l'Alliance canadienne. Nous accueillons M. Liam Arbuckle, directeur national, et M. Rob South, coordonnateur des relations gouvernementales. J'invite M. Arbuckle à commencer.

**M. Liam Arbuckle, directeur national, Alliance canadienne des associations étudiantes:** Je vous remercie de me donner l'occasion de vous parler de la question des coûts de l'entretien différé accumulés dans les universités du pays.

J'aimerais tout d'abord dire quelques mots à propos de l'organisation que je représente. L'Alliance canadienne des associations étudiantes (ACAE) est un groupe apolitique qui représente les intérêts de 23 universités et collèges auprès du gouvernement fédéral. Elle veille à ce que les intérêts de plus de 310 000 étudiants, représentés par nos membres, soient défendus d'une façon professionnelle, documentée et réfléchie de même que dans un esprit de coopération. Je crois que ces valeurs seront manifestes dans notre exposé.

Bien entendu, comme pour toute grande question, il est difficile d'examiner l'entretien différé indépendamment du plus vaste contexte dans lequel se pose le problème. Je vais vous dire aujourd'hui comment, à notre avis, autant d'entretien différé a été accumulé et pourquoi c'est un problème pour les étudiants. Je vais ensuite vous proposer des mesures pour atténuer ce problème.

De façon générale, au cours des deux dernières décennies, le financement des budgets de fonctionnement des universités a diminué au pays. Bien que ce financement relève de la compétence et du contrôle des provinces, nous devons nous rendre compte que les réductions effectuées dans les paiements de transfert fédéraux aux provinces ont joué un rôle non négligeable dans cette diminution.

En 1991, le gouvernement du Canada a transféré 2,1 milliards de dollars aux provinces au titre de l'éducation postsecondaire. Si on ajoute à ce chiffre les 6,7 milliards de dollars pour les soins de santé et les 6,1 milliards de dollars pour les programmes sociaux,



what the Canada Health and Social Transfer was at that time. In the 2000-01 fiscal year, the CHST payments to the provinces were only \$13.5 billion. Thus, in one decade, funding declined by \$1.4 billion, and that is not even taking into account inflation. Announcements have been made to see increases in future years.

It should be noted there was a \$2.8-billion increase in equalization payments during this time; yet those funds are for general expenditures in poorer provinces, not for specific social programs. This decline in funding was largely passed from the provinces to health, social and post-secondary education programs. Many universities dealt with the cuts in funding or increases below inflation in two ways: raising tuition and cutting expenditures.

In cutting expenditures, many universities did three things that had a profoundly negative impact on students. They cut faculty size. They increased class size. They cut spending on equipment and building maintenance.

These cuts played a large part in the formation of the \$3.6 billion worth of deferred maintenance described in the recent report of the Canadian Association of University Business Officers. Other contributing factors to this problem are an aging physical plant, a rise in overall costs of universities and enrolment growth.

However, this \$3.6 billion in deferred maintenance is only a number. It will only be treated as such until we understand what problems deferred maintenance cause for students across the country.

The most obvious concern resulting from accumulated deferred maintenance is safety. Unfortunately, there is no national study on the physical safety of students and professors at universities across the country. I would like the committee to know, however, at least episodically, that there is cause for concern.

In recent years, we have seen buildings condemned at the University of Saskatchewan during final exams and puddles from leaky roofs accumulate on the floors of Dalhousie University, last winter, a ceiling tile fell on a student's head in the middle of a lecture at McGill University. All these safety problems were avoidable with proper maintenance.

Next on CASA's list of concerns is the negative impact deferred maintenance has on the quality of education a university student receives. Many classrooms are unable to use modern teaching tools because they have not received the necessary upgrade in technological infrastructure. The situation is worse in many labs in which students are expected to experience hands-on learning. It is not possible to learn modern research techniques if a laboratory cannot handle the use of modern equipment.

on obtient 14,9 milliards de dollars qui, en fait, correspondent à ce que représentait le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux à l'époque. Au cours de l'année financière 2000-2001, les paiements aux provinces en vertu du TCSPS n'ont été que de 13,5 milliards de dollars. Donc, en 10 ans, le financement a diminué de 1,4 milliard de dollars, sans même tenir compte de l'inflation. On a annoncé que des augmentations seraient consenties dans les années à venir.

Il est à noter qu'au cours de cette période, les paiements de péréquation ont augmenté de 2,8 milliards de dollars, mais que ces fonds sont destinés aux dépenses générales dans les provinces les moins bien nanties et ne sont pas affectés à des programmes sociaux en particulier. Dans les provinces, cette diminution du financement s'est en grande partie fait sentir dans les programmes d'enseignement postsecondaire, de santé et sociaux. Beaucoup d'universités font face aux réductions du financement ou à des augmentations inférieures au taux d'inflation de deux manières: elles augmentent les frais de scolarité et réduisent leurs dépenses.

En réduisant leurs dépenses, bien des universités ont fait trois choses qui ont eu un effet très négatif sur les étudiants. Elles ont réduit le nombre de professeurs. Elles ont augmenté le nombre d'étudiants par classe. Elles ont réduit les dépenses au titre de l'entretien des immeubles et de l'équipement.

Ces réductions sont responsables en grande partie de l'accumulation de 3,6 milliards de dollars d'entretien différé décrite dans le récent rapport de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire. Le vieillissement des installations, la hausse des frais généraux des universités et l'augmentation du nombre d'inscriptions sont d'autres facteurs qui ont contribué à ce problème.

Ces 3,6 milliards de dollars d'entretien différé ne sont cependant qu'un chiffre. Ils seront traités comme tel jusqu'à ce que nous comprenions quels problèmes l'entretien différé cause aux étudiants du pays.

Le plus évident concerne la sécurité. Il n'existe malheureusement pas d'étude nationale sur la sécurité matérielle des étudiants et des professeurs dans les universités du pays. J'aimerais que le comité sache cependant, au moins de temps en temps, que cela est un sujet de préoccupation.

Ces dernières années, des immeubles ont été condamnés à l'Université de la Saskatchewan durant les examens de fin d'année et des flaques d'eau provenant de fuites dans les toits se forment sur les planchers à l'Université Dalhousie; l'an dernier, une tuile de plafond est tombée sur la tête d'un étudiant au milieu d'un cours à l'Université McGill. Tous ces problèmes auraient pu être évités avec un entretien approprié.

L'entretien différé nuit également à la qualité de l'enseignement qu'un étudiant universitaire reçoit. Dans bien des salles de classe, on ne peut utiliser du matériel didactique moderne parce que les améliorations nécessaires n'ont pas été apportées à l'infrastructure technologique. La situation est pire dans beaucoup de laboratoires où les étudiants doivent faire des expériences pratiques. Il est impossible d'apprendre des techniques modernes de recherche si un laboratoire ne peut utiliser de l'équipement moderne.



This lack of proper infrastructure in laboratories can also affect the ability of students to gain meaningful work experience. If a professor does not have the research space necessary to employ lab assistants, students will be deprived of valuable resume-building opportunities.

This lack of ability to conduct proper research has a strong effect on CASA's next concern about deferred maintenance, namely, faculty retention. The quality of a student's education and the strength of a university's reputation are reliant upon the quality of the faculty at a particular university. Currently, there is strong international competition for many Canadian professors. If our research facilities do not match up, we could lose many quality professors. For example, a well-respected biologist recently left the University of British Columbia for Stanford University in the United States because UBC's ventilation system was in such disrepair that it could not keep the constant temperature her research required.

Lastly, deferred maintenance is a problem for students because of the likeliness that these costs will be passed on to students through increased tuition. Earlier in my presentation I outlined how transfer funding had decreased over the past decade, while at the same time tuition increased dramatically. In fact, over the past decade, the average tuition of an undergraduate arts student increased 126 per cent. Increases were even greater for many students in professional programs.

I do not want to dwell on the tuition issue, but I would be remiss in my duties if I do not make it clear to this committee that CASA believes there are serious concerns about the affordability of post-secondary education in this country. I will use two different statistical examples to illustrate my point.

According to a recent Ipsos-Reid study for Alberta Learning, 44 per cent of recent Alberta high school graduates not attending a post-secondary institution cited high tuition and mandatory fees as a reason for not attending.

When tuition at the University of Western Ontario's medical school jumped from \$4,844 in 1998 to \$10,000 in 2000, the gross family income of the parents of an average UWO first-year medical student rose dramatically. It is now \$140,000 per year as compared with \$80,000 just three years ago.

Clearly, students do not want to see any more costs passed on to them. I believe we must realize there is a danger of the large bill for accumulated deferred maintenance being passed on to students. The need for action to prevent costs being passed on to students is time-sensitive.

Ce manque d'infrastructure adéquate dans les laboratoires peut également avoir un effet sur la capacité des étudiants à acquérir une expérience de travail digne de ce nom. Si un professeur ne dispose pas de l'espace de recherche nécessaire pour employer des assistants de laboratoire, les étudiants seront privés d'occasions d'enrichir leur curriculum vitae.

Cette incapacité de faire de la recherche dans des conditions appropriées influe également sur la conservation du personnel. C'est une autre préoccupation de l'ACAE au sujet de l'entretien différé. La qualité de la formation que reçoit un étudiant et l'étendue de la réputation d'une université dépendent de la qualité des professeurs qui enseignent dans une université particulière. À l'heure actuelle, la concurrence internationale est vive pour de nombreux professeurs canadiens. Si nos installations de recherche ne sont pas à la hauteur, nous pourrions perdre beaucoup de professeurs de qualité. Par exemple, une biologiste réputée a récemment quitté l'Université de la Colombie-Britannique pour aller à l'université Stanford aux États-Unis parce que le système de ventilation à UBC était dans un tel état de délabrement qu'il ne pouvait maintenir la température constante que sa recherche exigeait.

Enfin, l'entretien différé représente un problème pour les étudiants parce qu'il est probable que ces coûts leur seront refilés par le biais d'une augmentation des frais de scolarité. Plus tôt, au cours de mon exposé, j'ai expliqué de quelle façon le financement avait diminué ces 10 dernières années pendant que les frais de scolarité augmentaient de façon spectaculaire. En fait, ces 10 dernières années, les frais de scolarité moyens versés par un étudiant inscrit en arts au niveau du baccalauréat ont augmenté de 126 p. 100. Les augmentations ont même été plus fortes pour beaucoup d'étudiants inscrits à des programmes professionnels.

Je ne veux pas m'étendre sur la question des frais de scolarité, mais je manquerais à mes devoirs si je ne disais pas clairement au comité que l'ACAE estime que la situation est très préoccupante pour ce qui est de l'accessibilité économique à l'enseignement postsecondaire au pays. Je vais utiliser deux exemples statistiques différents pour illustrer mes propos.

D'après un sondage Ipsos-Reid effectué récemment pour le compte d'Alberta Learning, 44 p. 100 des diplômés d'écoles secondaires de l'Alberta ont indiqué ne pas fréquenter un établissement postsecondaire en raison des frais obligatoires et des frais de scolarité élevés.

Quand les frais de scolarité de la faculté de médecine de l'université Western Ontario sont passés de 4 844 \$ en 1998 à 10 000 \$ en 2000, le revenu familial brut des parents d'un étudiant inscrit en première année a augmenté radicalement. Il s'établit maintenant à 140 000 \$ par année comparativement à 80 000 \$ il y a trois ans seulement.

De toute évidence, les étudiants ne veulent pas qu'on leur refille plus de coûts. Je crois que nous devons nous rendre compte que l'imposante facture de l'entretien différé accumulée risque d'être refilée aux étudiants. Il est impératif d'agir pour empêcher cela car le temps presse.



I think I have illustrated today that universities do have a propensity to deal with budget crises by passing on costs to students. These costs will get a lot higher if the problem of deferred maintenance is not addressed soon.

The aforementioned CAUBO report states that \$1.2 billion of accumulated deferred maintenance at Canadian universities is urgent. This means that if action is not taken soon, costs will only escalate.

An example the University of British Columbia illustrates this point. In 1997, at the university's Asian Centre a catastrophic failure of the central ventilation system occurred. It took 12 weeks to fix the system at a cost of \$23,000. Had preventive maintenance occurred, it would have taken two days at a cost of \$1,500. The question arises as to why this preventive maintenance did not occur. The answer is both simple and unfortunate. With approximately \$255 million in deferred maintenance, UBC cannot afford to do all the preventive maintenance it should. Many other universities across the country are experiencing similar problems.

The sad state of affairs that the physical plants of many universities are in is an issue that has been on the back burner too long. It is an issue that has also been identified before. In 1997, the Senate Special Committee on Post-Secondary Education recommended the federal government begin negotiations with the provinces on a joint program to arrest accelerating deterioration of the physical infrastructure in libraries of colleges and universities.

CASA, like the Senate special committee believes the federal government has a strong important role in post-secondary education. Further, we feel that post-secondary education is and must continue to be a key element in the federal government's skills and learning agenda, the innovation agenda and the government's responsibility to ensure a healthy and strong economy.

To ensure that the physical plants of universities can fulfil this role we recommend two key actions. First, to address the existing problem, we recommend the federal government create a one-time funding envelope of \$1.2 billion to address urgent deferred maintenance. Second, to prevent this problem from recurring, we recommend the federal government work cooperatively with the provinces to create a funding accord of \$1 billion per year earmarked exclusively for increased post-secondary education funding.

I know the price tag for these actions seems high, but we must remember to view education as an investment in our economy, not as a cost.

I would like you to consider the comments of the Stéphane Garelli, the director of the internationally respected World Competitive Project. He said:

Je crois avoir montré aujourd'hui que les universités ont effectivement une propension à solutionner les crises budgétaires en refilant les coûts aux étudiants. Ces coûts seront beaucoup plus élevés si le problème de l'entretien différé n'est pas réglé bientôt.

Le rapport de l'ACPAU dont j'ai parlé indique qu'il est urgent de s'attaquer au 1,2 milliard de dollars d'entretien différé accumulé dans les universités canadiennes. Cela signifie que si l'on n'agit pas bientôt, les coûts ne pourront que grimper en flèche.

Je vais vous en donner un exemple à l'Université de la Colombie-Britannique. En 1997, il s'est produit une panne épouvantable du système de ventilation central au Centre asiatique de l'université. Il a fallu 12 semaines pour réparer le système au coût de 23 000 \$. Si l'on avait effectué un entretien préventif, cela aurait pris deux jours et coûté 1 500 \$. On peut se demander pourquoi cet entretien préventif n'a pas été effectué. La réponse est à la fois simple et regrettable. Avec environ 255 millions de dollars accumulés en entretien différé, UBC ne peut se permettre de faire tout l'entretien préventif nécessaire. Bien d'autres universités du pays sont dans la même situation.

La triste condition des installations matérielles de beaucoup d'universités est une question qui est reléguée au second plan depuis trop longtemps. C'est une question qu'on avait également déjà relevée. En 1997, le Comité sénatorial spécial sur l'enseignement postsecondaire a recommandé que le gouvernement fédéral entame des négociations avec les provinces en vue d'élaborer un programme conjoint pour mettre un terme à la détérioration grandissante de l'infrastructure matérielle des bibliothèques des collèges et des universités.

Tout comme le comité sénatorial spécial, l'ACAE estime que le gouvernement fédéral a un important rôle à jouer dans l'éducation postsecondaire. En outre, nous estimons que l'enseignement postsecondaire est, et doit continuer d'être un élément clé du programme du gouvernement fédéral au titre de l'acquisition des compétences, de son programme d'innovation et de sa responsabilité comme gouvernement de favoriser une économie forte et saine.

Pour faire en sorte que les installations matérielles des universités puissent remplir ce rôle, nous recommandons deux grandes mesures. Tout d'abord, pour régler le problème actuel de l'entretien différé, nous recommandons au gouvernement fédéral de créer une enveloppe budgétaire de 1,2 milliard de dollars. Deuxièmement, pour empêcher que le problème ne se reproduise, nous lui recommandons de travailler en collaboration avec les provinces pour élaborer un accord de financement de 1 milliard de dollars par année destiné exclusivement au financement accru de l'enseignement postsecondaire.

Je sais que le prix semble élevé, mais nous ne devons pas oublier de considérer l'éducation comme un investissement dans notre économie, et non pas comme un coût.

Permettez-moi de soumettre à votre réflexion les observations de Stéphane Garelli, le directeur du World Competitive Project respecté à l'échelle internationale. Voici ce qu'il a dit:



Knowledge is perhaps the most critical competitiveness factor. As countries move up the economic scale, the more they thrive on knowledge to ensure their prosperity and to compete in world markets. How knowledge is acquired and managed is each nation's responsibility. Indeed, nations do compete.

Mr. Chairman, thank you for the opportunity to present our thoughts here this evening. I look forward to answering your questions.

I would like to close my presentation with a quote from Eric Hoffer's *Working and Thinking on the Waterfront*:

It is the capacity for maintenance which is the best test for the vigor and stamina of a society. Any society can be galvanized for a while to build something, but the will and the skill to keep things in good repair, day in, day out are fairly rare.

**Senator Moore:** It is good to see Mr. South and Mr. Arbuckle again. I am pleased to say that Mr. Arbuckle is a graduate of St. Mary's University, Mr. Chairman.

**The Chairman:** He is a native of Amherst, Nova Scotia, and Mr. South is a graduate of the University of Calgary.

**Senator Moore:** I am interested in the witnesses' remarks. We have heard some of these comments and figures before from other witnesses, including CAUBO and AUCC who were here yesterday. Did the Canadian Alliance of Student Associations, when it became aware of this situation, make representations to those groups, urging them to act? How has your organization dealt with the matter?

**Mr. Arbuckle:** We are in constant contact with the AUCC, exchanging ideas. On this issue, we particularly agree on our similar ideas about the existing problems. That does not necessarily mean we see the same solutions to those problems, but we do identify the problems as being common to the universities and colleges and to the students.

This is the second consecutive year that our national campaign has included deferred maintenance as a topic.

**Senator Moore:** Have you expressed your views to those organizations?

**Mr. Arbuckle:** We have spoken with the AUCC. To my knowledge, we have not spoken with CAUBO.

**Senator Moore:** AUCC suggested to our committee that the federal government provide funds, which would be disbursed on the basis of a formula combining provincial population with each province's full-time equivalent student population. Have you seen that proposal?

**Mr. Rob South, Government Relations Coordinator, Canadian Alliance of Students Associations:** I saw that proposal a few days ago.

**Senator Moore:** Do you have a response to that or a preference?

Le savoir constitue peut-être le facteur de compétitivité le plus crucial. Au fur et à mesure que les pays s'élèvent dans l'échelle économique, ils comptent de plus en plus sur le savoir pour asseoir leur prospérité et faire face à la concurrence dans les marchés mondiaux. Il appartient à chaque nation de déterminer de quelle façon le savoir est acquis et administré. Car, en fait, les nations se livrent à la concurrence.

Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de vous présenter nos vues ce soir. J'ai hâte de répondre à vos questions.

J'aimerais terminer en citant un extrait de *Working and Thinking on the Waterfront* d'Eric Hoffer:

C'est à sa capacité à entretenir qu'on mesure le mieux la vigueur et la résistance d'une société. On peut stimuler n'importe quelle société pendant un certain temps pour qu'elle construise quelque chose, mais la volonté et la capacité à conserver les choses en bon état, continuellement, sont plutôt rares.

**Le sénateur Moore:** C'est bon de revoir M. South et M. Arbuckle. Je suis heureux de dire que M. Arbuckle est diplômé de l'université St. Mary's, monsieur le président.

**Le président:** Il est originaire d'Amherst, en Nouvelle-Écosse, et M. South est diplômé de l'Université de Calgary.

**Le sénateur Moore:** Les remarques des témoins m'ont intéressé. D'autres témoins, y compris les représentants de l'ACPAU et de l'AUCC qui étaient ici hier, nous ont fait les mêmes commentaires. L'Alliance canadienne des associations étudiantes, quand elle est devenue au fait de cette situation, a-t-elle communiqué avec ces groupes, les pressant d'intervenir? Qu'a fait votre organisation?

**M. Arbuckle:** Nous échangeons constamment avec l'AUCC. Sur cette question, nous partageons les mêmes idées. Cela ne veut pas nécessairement dire que nous voyons les mêmes solutions à ces problèmes, mais nous reconnaissons que les universités et les collèges, de même que les étudiants, connaissent les mêmes problèmes.

C'est la deuxième année consécutive que la question de l'entretien différé figure dans notre campagne nationale.

**Le sénateur Moore:** Avez-vous fait connaître vos vues à ces organisations?

**M. Arbuckle:** Nous avons parlé à l'AUCC. Que je sache, nous ne l'avons pas fait avec l'ACPAU.

**Le sénateur Moore:** L'AUCC a proposé à notre comité que le gouvernement fédéral fournisse des fonds, qui seraient attribués selon une formule combinant la population de la province et la population équivalente d'étudiants inscrits à temps plein de chaque province. Avez-vous vu cette proposition?

**M. Rob South, coordonnateur des relations gouvernementales, Alliance canadienne des associations étudiantes:** J'ai vu cette proposition il y a quelques jours.

**Le sénateur Moore:** Qu'en pensez-vous ou avez-vous une préférence?

**Mr. South:** As a member-driven organization, we cannot comment because our own policy committee has not had a chance to analyze that. The key point here is that we both see the same problem and we both see similar, though not identical, courses of action toward solutions. If we can find a workable solution that does not create more problems, both organizations would be happy, regardless of whose solution it is.

**Senator Moore:** I ask the question because AUCC says that the number of people using university facilities is a major contributing factor in the deterioration of those facilities. Going on the basis of the full-time equivalent student population, individual universities would achieve more funding than if some sort of combined figure is used. Do you have any thoughts about that? Or is that again a policy matter where you cannot comment?

**Mr. Arbuckle:** It is a policy matter on which we unfortunately cannot comment without going through the process.

**Senator Moore:** What about a personal matter like making donations to universities? There was an article in *The Globe and Mail* in August, as well as a report prepared by Statistics Canada entitled, "The National Survey of Giving, Volunteering and Participating." The newspaper article indicates that \$5 billion was donated in the past year as charitable donations and that only 3 per cent of that — \$152 million — was donated to university and research facilities.

As we hear from the various witnesses, the question that recurs is where the money will come from, besides government and corporations? How do we get individuals more involved? We know about the tax incentive to give political donations whereby a portion comes off the taxes you would otherwise be liable to pay.

Does your organization have any position with respect to making donations to universities, even if it was earmarked to a specific reserve fund for maintenance? Do you have any comment with respect to donations being accorded the same status as a political donation?

**Mr. Arbuckle:** I could answer that from a personal view, but I would, again, need to discuss it as a policy matter.

If such a tax break addresses the problem in a way that is equitable across the country, then we would like that sort of policy proposal. It can be worrisome that certain universities and colleges have a better set-up or infrastructure to deal with incoming donations. The ability to generate donations for projects is substantially better at some universities than others.

It is hard to get people to donate in the first place but it is even more difficult to ask them to help rebuild the Sobey's building, for example, at St. Mary's University. Donors would rather see their own names on buildings. The universities themselves would have to make some attitudinal changes to come up with innovative

**M. South:** En tant qu'organisation à l'écoute de ses membres, nous ne pouvons faire de commentaires parce que notre propre comité de la politique n'a pas eu l'occasion de l'analyser. Ce qu'il faut retenir, c'est que nous voyons tous deux le même problème et que nos pistes de solutions sont semblables, bien qu'elles ne soient pas identiques. Si nous pouvons trouver une solution pratique qui n'engendre pas davantage de problèmes, nos deux organisations seront satisfaites, même si c'est la solution de l'autre qui est retenue.

**Le sénateur Moore:** Je pose la question parce que l'AUCC affirme que c'est le nombre de gens qui utilisent les installations universitaires qui contribuent principalement à leur détérioration. Si l'on procédait en se fondant sur la population équivalente d'étudiants à temps plein, les universités obtiendraient davantage de financement que si un chiffre combiné était utilisé. Qu'en pensez-vous? Ou est-ce à nouveau une question d'ordre politique que vous ne pouvez commenter?

**M. Arbuckle:** C'est une question de politique sur laquelle nous ne pouvons malheureusement pas faire de commentaires sans passer par tout le processus.

**Le sénateur Moore:** Et si l'on faisait des dons aux universités? Un article est paru dans le *Globe and Mail* en août et il y a également eu un rapport de préparé par Statistique Canada intitulé «Enquête nationale sur le don, le bénévolat et la participation.» Il est dit dans l'article que l'an dernier les dons de charité ont représenté 5 milliards de dollars et que seulement 3 p. 100 de ce montant — 152 millions de dollars — a été donné à des installations universitaires et de recherche.

La question qui revient constamment au fur et à mesure que nous entendons différents témoins est celle de savoir d'où proviendra l'argent, en plus du gouvernement et des sociétés? Comment arriver à faire participer davantage les gens? Nous connaissons l'incitatif fiscal à faire des dons politiques qui permet d'en soustraire une partie des impôts que vous devriez autrement acquitter.

Votre organisation a-t-elle une position pour ce qui est de faire des dons aux universités, même si l'argent était destiné à un fonds de réserve spécial pour l'entretien? Que pensez-vous de l'idée d'accorder aux dons le même statut qu'à un don politique?

**M. Arbuckle:** Je pourrais vous donner mon point de vue personnel, mais encore une fois, il faudrait que j'en discute comme question de politique.

Si un tel allègement fiscal réglait le problème d'une façon équitable dans tout le pays, alors nous serions favorables à ce genre de proposition. Le fait que certains collèges et universités disposent d'une meilleure infrastructure pour traiter les dons reçus pourrait être préoccupant. Certaines universités réussissent beaucoup mieux que d'autres à obtenir des dons pour des projets.

Il est déjà difficile d'obtenir que les gens fassent des dons, mais ce l'est encore plus de leur demander d'aider à reconstruire l'immeuble Sobey's, par exemple, à l'Université St. Mary's. Les donateurs aimeraient plutôt avoir une plaque à leurs noms sur les immeubles. Il faudrait que les universités elles-mêmes changent



ways to present the option of donating to deferred maintenance as one that would benefit the donor as well as the university.

**Senator Moore:** We cannot keep going in this cycle. We must address the problem in a more business-like manner. I am not suggesting that the business options do not do that now, however, we should explore other incentives to get people involved. It need not be alumni. We could involve friends, relatives of those who went to the university, or concerned citizens within the community who may have gone there for a cultural or athletic event. Somehow we must get more than 3 per cent of donations flowing toward our universities if we believe that universities are so important to the evolution of our civilized society.

**Mr. Arbuckle:** Incentives must also be based on the fact that communities must support themselves and the institutions within them. Often that is difficult. The city of Halifax has a base population of 350,000 and has five institutions. That becomes a problem. I do not know if the solution lies in the direction of spending time trying to produce more money from donations as it is in looking for ways for the federal government to be able to help out in a systematic way on a continual basis.

**Senator Stratton:** I discovered tonight from our friendly senator from that part of the world that there are five institutions in Halifax. That perhaps puts Manitoba, where I am from, in a little better perspective, as we have two in Winnipeg, with a population of 650,000.

With \$3.6 billion in deferred maintenance, I am rather shocked that there have been only three occurrences of physical harm coming to people.

Private fundraising aside for the moment, Manitoba has embarked on a program of \$100 million over five years devoted strictly to the repair of infrastructure on the three universities and the two community colleges in the province. Do you have knowledge of that occurring in other provinces?

I agree it is a bad situation. People who work at the University of Manitoba in the operations and maintenance department tell me of whole chunks falling off of brick buildings, which is rather dangerous. Are you aware of other provinces carrying out such a program, and if not, why not?

**Mr. South:** Certain portions of the Superbuild fund in Ontario are allowed to go to maintenance of existing buildings. Different provinces would argue that they have chosen different models to do this. Alberta does not believe in infrastructure programs for universities. It believes it is the university's responsibility out of its core operating budgets. However, Alberta recently gave sizable increases to the operating budgets of its universities, so that province would argue that the universities are empowered to make some repairs.

d'attitude et trouvent des façons inédites de présenter le don pour l'entretien différé comme étant avantageux tant pour le donateur que pour l'université.

**Le sénateur Moore:** Nous ne pouvons continuer ainsi. Il nous faut régler le problème d'une façon plus méthodique. Je ne dis pas que les options commerciales ne le font pas maintenant, cependant, nous devrions explorer d'autres façons d'inciter les gens à participer. Pas besoin d'être un ancien étudiant. On pourrait mettre à contribution les amis, les parents de ceux qui sont allés à l'université, ou des citoyens de la collectivité qui y sont peut-être allés dans le cadre d'une manifestation culturelle ou sportive. Nous devons faire en sorte qu'il y ait plus de 3 p. 100 des dons qui soient accordés à nos universités si nous croyons qu'elles sont si importantes pour l'évolution de notre société civilisée.

**M. Arbuckle:** Les mesures d'encouragement doivent également tenir compte du fait que les collectivités doivent subvenir à leurs propres besoins et à ceux des établissements qui s'y trouvent. Ce n'est pas toujours facile. Le bassin de population de la ville de Halifax compte 350 000 habitants et il y a cinq établissements. C'est une situation problématique. J'ignore si la solution consiste surtout à toujours essayer de multiplier les dons ou plutôt à trouver des moyens d'obtenir une participation systématique et permanente du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Stratton:** Notre distingué collègue qui représente ce coin du pays m'a appris ce soir qu'il y a cinq établissements à Halifax. Ce fait m'aide à comprendre un peu mieux la situation au Manitoba, où il y a deux tels établissements à Winnipeg, qui compte 650 000 habitants.

Avec des frais d'entretien différés totalisant 3,6 milliards de dollars, cela m'étonne énormément qu'il n'y a eu que trois cas de dommages corporels.

Sans vouloir parler pour l'instant du financement provenant du secteur privé, j'aimerais signaler que le Manitoba a entrepris un programme quinquennal de 100 millions de dollars consacré exclusivement à la réparation des infrastructures des trois universités et deux collèges communautaires de la province. Savez-vous si des mesures semblables ont été prises dans d'autres provinces?

Je sais que la situation est pénible. Les gens qui travaillent aux services de l'exploitation et de l'entretien de l'Université du Manitoba me disent qu'il y a de gros morceaux qui se détachent des immeubles en brique, situation fort dangereuse. Savez-vous s'il y a d'autres provinces qui ont entrepris un programme de cette nature? Dans la négative, pourquoi ne l'auraient-elles pas fait?

**M. South:** En Ontario, on a permis que certaines parties du fonds Superbuild servent à l'entretien des immeubles actuels. D'autres provinces vous diront qu'elles s'inspirent d'autres modèles pour faire faire ces travaux. Selon l'Alberta, les programmes d'infrastructure pour les universités ne devraient pas exister. Cette province est d'avis qu'il incombe à l'université de s'en occuper au moyen de ses budgets de fonctionnement de base. N'empêche que dernièrement, l'Alberta a consenti des augmentations considérables des budgets de fonctionnement de ses universités, lui permettant d'affirmer que les universités ont ce qu'il faut pour entreprendre les réparations.

Other provinces do that. The ministry that gets involved would vary according to the province. In some provinces, a public works or infrastructure ministry would provide the funding; in other provinces it would come through the education or post-secondary ministry. There is funding. However, it will not be enough to solve the problem at the level it is at right now, but there is some funding coming in from the provinces, certainly.

**The Chairman:** We do have the Statistics Canada study that came out the other day and it relates to the point you have raised. It points out that in the academic year 1999-2000, the three levels of government injected almost \$1.1 billion more, or 15.1 per cent more, than they did in the previous academic year.

To the point you raised, it says:

The largest increase came from provincial governments, which contributed almost \$6.8 billion in 1999-2000, up \$800 million or 13.5 per cent from 1998-99. This funding was allocated to capital spending to address deferred maintenance on Canada's aging universities, as well as to expand capacity for future growth in student enrolment and faculty.

A little bit later, the report says that universities in most provinces allocated more money for infrastructure, that they spent a total of \$430 million on buildings, a 5.7 per cent annual increase, which followed an 8.3 per cent increase the previous year.

That being said, the report adds that spending on buildings was still 17.8 per cent less than it was in 1994-95. In a word, it seems to me they are starting to play catch-up. There is a long way to go, as the witnesses have said, but they are starting to play catch-up and the money is coming, I think, in great part from the various levels of government, including the feds.

**Senator Stratton:** This is what I was getting at. Where are the provinces on this? I happen to be aware of what is happening in Manitoba, thankfully. What is happening across the balance of the country I think is critical.

You are requesting the federal government create \$1.2-billion funding to address this urgent problem and then to create a funding accord of \$1 billion per year earmarked exclusively for increased post-secondary education funding. What does that mean? Is that across the board? Is it for infrastructure alone?

**Mr. South:** The funding accord for the \$1 billion annually is for across-the-board funding to deal with a variety of issues that we see universities facing. Deferred maintenance is one of the main concerns. In addition, a huge faculty renewal problem will be coming up in the next few years. Massive enrolment growth is being faced. Also, education expenses in a number of areas, such

D'autres provinces font la même chose. Le ministère dont tout cela relève n'est pas le même dans chaque province. Dans certaines provinces, le financement vient d'un ministère chargé des travaux publics ou de l'infrastructure; dans d'autres, il vient du ministère chargé de l'éducation ou de l'enseignement postsecondaire. Des sommes sont accordées. Toutefois, le problème a atteint une telle envergure qu'elles ne seront pas suffisantes pour le régler. Toujours est-il cependant qu'il y a bel et bien des sommes provenant des provinces.

**Le président:** Statistique Canada vient de publier une étude qui traite de la question que vous avez soulevée. On peut y lire que les trois ordres de gouvernement ont injecté presque 1,1 milliard de dollars de plus pour l'année scolaire 1999-2000 que pour l'année scolaire antérieure, soit une augmentation de 15,1 p. 100.

Voici un passage se rapportant directement à ce que vous avez dit:

La plus grande augmentation est venue des gouvernements provinciaux, qui ont contribué presque 6,8 milliards de dollars en 1999-2000, soit 800 millions de dollars ou 13,5 p. 100 de plus qu'en 1998-1999. Ces sommes ont été affectées aux immobilisations pour permettre aux universités vieillissantes du Canada de s'occuper de l'entretien différé ainsi qu'aux projets d'agrandissement permettant d'absorber la croissance future de l'effectif étudiant et du corps professoral.

On peut lire un peu plus loin dans le rapport que les universités de la plupart des provinces ont consacré des sommes plus importantes aux infrastructures, que leurs dépenses pour les immeubles ont totalisé 430 millions de dollars, soit une augmentation annuelle de 5,7 p. 100, qui s'ajoute à l'augmentation de 8,3 p. 100 de l'année antérieure.

Cela dit, les auteurs du rapport signalent que les sommes consacrées aux immeubles étaient toujours inférieures de 17,8 p. 100 à ce qu'elles étaient en 1994-1995. Je dirais simplement que les universités ne font que se rattraper. Elles ont encore beaucoup de chemin à faire, les témoins l'ont bien dit, mais elles commencent à se rattraper et il y a de l'argent pour elles, qui vient en grande partie je crois des divers niveaux de gouvernement, dont le niveau fédéral.

**Le sénateur Stratton:** Voilà où je voulais en venir. Les provinces, elles, que font-elles? Je sais ce que fait le Manitoba, heureusement. Selon moi, il importe beaucoup de savoir également ce que font les autres provinces.

Vous demandez au gouvernement fédéral de créer un fonds de 1,2 milliard de dollars qui permettrait de s'attaquer à cet urgent problème et aussi d'établir un accord de financement annuel de un milliard de dollars à injecter exclusivement dans l'enseignement postsecondaire. Qu'entendez-vous par là? Serait-ce un financement global? Ou est-ce que seule l'infrastructure serait visée?

**M. South:** L'accord de financement prévoyant une somme annuelle de un milliard de dollars pourrait servir à diverses fins pour aider les universités à régler leurs problèmes. L'entretien différé est l'un de ces grands problèmes. Il y a également la relève dans le corps professoral dont il faudra s'occuper au cours des prochaines années et qui constitue aussi un important dossier. Et



as purchase of books, have so outpaced inflation that they have come up with an index — called the Education Price Index, the EPI — to see how fast prices are rising for education. Education costs are growing at a more rapid rate than inflation.

In coming up with the figure of \$1 billion, we looked back to the year 1991 and there was \$2 billion earmarked for post-secondary education. If you take base inflation over that half decade, it would be approximately 23 to 24 per cent. That would get you up to \$2.5 billion. You must factor in that we have had a massive enrolment growth over the past decade and also the growing importance of post-secondary education to the economy.

Finally — and this is one of our key points — the two numbers that we have used are bookend numbers. However, you will find 1991 to 2001 obviously was a period of cuts when the system was switched over from three separate funds to the CHST, which the finance department talked to this committee about earlier. When those cuts came, all three social areas were affected: general social programs, post-secondary education, and health care. When the government started to reinvest, we found — and it is hard to prove the numbers — that the vast majority of this reinvestment went directly back to health care and did not go back to areas such as social programs and post-secondary education.

**The Chairman:** That is the way it works. You understand the block-funding concept.

**Mr. South:** Yes, we understand the block-funding concept. We are not entirely happy with the block-funding concept.

**The Chairman:** No. You will agree that your complaint on that score is to the provincial governments and not to the federal government?

**Mr. South:** We agree that it is to the provincial governments, but we also agree that there must be an adequate level of transfers from the federal government. It helps if there are numbers to which the provinces must be held accountable, so that one can do comparisons across provinces, et cetera.

If funding is earmarked for specific funds in each province, you can see by how much each province will top up its own spending, et cetera. Comparisons and accountability for funding would be much easier, because everything is more visible to the average citizen and to university students.

**The Chairman:** How would you operate the funding envelope of \$1.2 billion to address urgent deferred maintenance? Would that money go from the federal government to the provinces and then to the universities?

on prévoit une augmentation énorme de l'effectif étudiant. Par ailleurs, les dépenses pour l'enseignement dans plusieurs domaines, tels que l'achat de livres, ont augmenté à un taux qui dépasse tellement celui de l'inflation qu'on a dû créer un indice — appelé l'indice des prix à l'enseignement, ou IPE — pour calculer le rythme de croissance des prix dans le domaine de l'éducation. Les coûts pour l'éducation augmentent à un taux qui dépasse celui de l'inflation.

Nous sommes arrivés au chiffre de un milliard de dollars en remontant jusqu'en 1991, année où 2 milliards de dollars ont été consacrés à l'enseignement postsecondaire. Le taux d'inflation de base au cours de ces cinq ans s'élève à environ 23 à 24 p. 100. À partir de ces chiffres, on arrive à 2,5 milliards de dollars. Il faut tenir compte également de l'augmentation énorme de l'effectif étudiant au cours des 10 dernières années et de l'importance toujours plus grande de l'éducation postsecondaire pour notre économie.

Enfin — et c'est là l'un des principaux points que nous voulons faire valoir —, les deux chiffres que nous avons utilisés représentent des sommes de base. Vous n'ignorez pas cependant qu'entre 1991 et 2001, il y a eu des compressions budgétaires pendant que le système passait de trois fonds distincts au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, le TCSPS, dont le ministère des Finances vous a déjà parlé. Ces compressions n'ont épargné aucun des trois secteurs sociaux: les programmes sociaux généraux, l'enseignement postsecondaire et les soins de santé. Lorsque le gouvernement a décidé de délier à nouveau les ficelles de la bourse, nous avons constaté — et ce sont des chiffres qui sont difficiles à étayer — que cette réinjection de fonds est allée en très grande partie directement dans les services de santé sans profiter à des secteurs tels que les programmes sociaux et l'enseignement postsecondaire.

**Le président:** C'est ce qui arrive. Vous comprenez le principe du financement global.

**M. South:** Oui, nous comprenons le principe du financement global, et nous estimons qu'il laisse à désirer.

**Le président:** D'accord, mais vous conviendrez que votre plainte à ce sujet s'adresse aux gouvernements provinciaux et non au gouvernement fédéral?

**M. South:** Nous convenons qu'elle s'adresse aux gouvernements provinciaux, mais nous affirmons également que les transferts provenant du gouvernement fédéral doivent être suffisants. Obliger les provinces à rendre compte de certaines sommes est utile, car il est possible ainsi de dresser des comparaisons entre les provinces et ainsi de suite.

Si des sommes sont réservées à des budgets particuliers dans chaque province, il est possible de calculer la part que chaque province y consacre et tout le reste. Il serait beaucoup plus facile de dresser des comparaisons et de savoir ce que la province fait avec l'argent, parce que toutes ces choses seront plus claires pour le simple citoyen et pour les étudiants des universités.

**Le président:** Comment procéderait-on pour que l'enveloppe de financement de 1,2 milliard de dollars serve aux travaux urgents liés à l'entretien différé? Cet argent passerait-il du gouvernement fédéral aux provinces et ensuite aux universités?

**Mr. South:** We believe there would have to be negotiations between the federal government and the provinces, otherwise it would cause jurisdictional issues. There could not be a direct federal to university transfer there.

**The Chairman:** Thank you both. We appreciate your presence and your help to this committee on this matter.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Witnesses have told us that universities are in such dire straits that the quality of the courses offered is compromised. Today, we were told that an eminent researcher had left a Canadian university for one in the United States because the ventilation in his work area was inadequate. I believe you stated as much in your report.

**Mr. Arbuckle:** That is correct.

**Senator Ferretti Barth:** University education is very important to a nation as a whole and we must remain competitive internationally. Universities represent an investment in our future and we have to preserve this part of our heritage.

With respect to infrastructure, the very essence of this bill, you put forward two recommendations, one being to urge the federal government to provide one-time funding. We could call upon the government to establish a national university infrastructure program which would give every university an opportunity to assess its needs and to request funding to restore its infrastructure.

Not all universities are experiencing the same problems and costs are not identical in all cases. If a federal infrastructure program were in place, one to which all Canadian universities had access, then each province could request funding for respective programs. Would you not agree?

[English]

**The Chairman:** Mr. Arbuckle, have you a comment on that intervention?

**Mr. Arbuckle:** It sounds good, but our proposal is that we address immediately the outlined urgency of the \$1.2 billion in a one-time envelope. This is a very big problem, and we must come up with mechanisms to deal with it continually. However, the one-time funding would help resolve the current problems as quickly as possible: then, through another mechanism, which is increasing \$1 billion per year for core budgets that universities could take care of at their assessed pace.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Let us hope that these grants will help these universities turn the corner once and for all. They have been neglected for far too long already. We need to think about setting up a program that will guard against this happening again.

**M. South:** Selon nous, il faudra qu'il y ait des négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces pour qu'il n'y ait pas de problèmes de compétence. Il ne pourrait pas y avoir de transfert direct du gouvernement fédéral aux universités.

**Le président:** Je vous remercie tous les deux. Le comité vous est reconnaissant de votre collaboration dans ce dossier.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Des témoins nous ont dit que les universités étaient dans un état si déplorable que cela compromettrait même la qualité des cours que l'on offrait. Aujourd'hui, on apprend qu'un éminent chercheur a quitté une université canadienne pour se joindre à une autre aux États-Unis, parce qu'il ne trouvait pas convenables les conditions d'aération du local où il travaillait. Vous l'affirmez dans votre rapport, n'est-ce pas?

**M. Arbuckle:** Oui.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Je comprends que l'éducation universitaire soit très importante pour une nation et que nous devions demeurer compétitif à l'échelle internationale. Il s'agit d'un investissement pour le futur, et nous devons maintenir ce patrimoine.

Pour ce qui est de l'infrastructure, l'essence même de ce projet de loi, vous faites deux recommandations, dont une serait d'inciter le gouvernement fédéral à créer un «one-time funding». Nous pourrions recommander au gouvernement de mettre sur pied un programme national d'infrastructure universitaire. Ce programme donnerait à chaque université la possibilité d'évaluer ses besoins et chaque université se chargerait de faire sa demande pour remettre en bon état sa propre université.

Ce ne sont pas toutes les universités qui ont les mêmes problèmes et tous les coûts ne sont pas identiques. Dans un programme d'infrastructure fédéral pour toutes les universités au Canada, chaque province pourrait faire une demande pour ces programmes? Seriez-vous d'accord?

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Arbuckle, avez-vous des observations à la suite de cette intervention?

**M. Arbuckle:** Ce que vous dites a du bon sens, mais nous proposons qu'il y ait une enveloppe unique de 1,2 milliard de dollars qui serve immédiatement à s'occuper de l'urgence constatée. C'est en effet un très grave problème et il faut trouver des mécanismes qui permettront de s'en occuper systématiquement. Cependant, ce financement unique aiderait à alléger le plus tôt possible les problèmes actuels; on pourrait ensuite établir un autre mécanisme, qui permettrait de verser un autre milliard de dollars par année pour des budgets de base dans lesquels les universités pourraient puiser selon leurs besoins.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Espérons que ces subventions aideront les universités à ne pas se retrouver dans cette situation. Les universités sont restées trop longtemps à l'abandon. Il faut penser à établir un programme qui préviendra ce genre de situation.



Once there was an infrastructure program in place that handed out money right and left to universities. This particular problem is unique to universities. Too much time is allowed to go by because the machinery of government moves far too slowly. We need to see what can be done to reduce waiting times with a view to resolving the situation.

[English]

**Mr. Arbuckle:** It has reached the point now that I think even universities and colleges realize they cannot put it off any longer. It has reached the point where things are falling on people.

When the cuts to program funding occurred, it was dealt with by simply putting things off to a later date. That was the only solution — to take care of things in a couple of years. There are many universities, such as Dalhousie in Halifax, that can no longer do that. There are actually puddles in some of the hallways of the university.

If it is more than a one-year funding program — a one-time funding mechanism, perhaps — how long would the negotiation process be between the federal and provincial governments to come up with such a specific, general federal program? That would take a long time to accomplish. We suggest that a one-time envelope to cover these deferred maintenance costs that are considered urgent would resolve things more quickly than if it were dependent upon negotiations between the federal and provincial governments.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** In your presentation, you stated that in 1997, a Special Senate Committee on Post-Secondary Education recommended the federal government negotiate with the provinces to establish a joint program to prevent the deterioration of university library infrastructure. What has happened since these recommendations were first made?

**The Chairman:** Indeed, a special Senate committee chaired by our former colleague Senator Bonnell issued a series of recommendations.

**Senator Ferretti Barth:** We need to think of a more effective way of helping our universities. We need more and more educated people because the competition is incredible. Universities are extremely important institutions. Where do matters stand today, further to the 1997 recommendation?

**The Chairman:** This is neither the first time, nor will it be the last time, that the government has failed to follow through on a recommendation issued by a parliamentary committee.

**Senator Ferretti Barth:** If the government has turned a deaf ear to...

**The Chairman:** The committee is looking into this problem, because the situation has deteriorated markedly since 1997.

[English]

Many thanks, Mr. Arbuckle and Mr. South.

Il y a eu un programme pour l'infrastructure où on donnait les sous à gauche et à droite pour les universités. Il s'agit d'un problème spécifique aux universités. Le temps d'attente est trop long parce que la machine gouvernementale prend trop de temps à démarrer. Il faut voir ce qui est convenable pour réduire le temps d'attente dans le but de résoudre le problème.

[Traduction]

**M. Arbuckle:** La situation s'est dégradée à tel point que même les universités et les collèges admettent qu'il n'est plus possible de temporiser. On en est rendu au point où les gens doivent se méfier, car quelque chose pourrait leur tomber sur la tête.

Lorsque le financement des programmes a été amputé, on a réagi en remettant simplement les choses à plus tard. C'était la seule solution — s'occuper de tout cela dans quelques années. Aujourd'hui, pour de nombreuses universités, telle que Dalhousie à Halifax, il n'y a plus d'issue. On voit des flaques dans certains des couloirs de cette université.

Si le programme de financement s'étend à plus d'un an — il pourrait s'agir d'un mécanisme de financement unique —, combien longtemps dureraient les négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces pour arriver à un programme fédéral de cette nature, d'application générale? Il faudra beaucoup de temps pour y arriver. Selon nous, une enveloppe unique visant les travaux d'entretien différé devenus urgents apporterait une solution plus rapidement que s'il fallait s'en remettre à des négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Dans votre exposé, vous affirmez qu'en 1997, un comité spécial du Sénat sur l'éducation postsecondaire a recommandé que le gouvernement fédéral négocie avec les provinces pour un programme conjoint contre la détérioration des infrastructures physiques des bibliothèques dans les universités. Que s'est-il passé depuis ces recommandations?

**Le président:** Il y a eu un comité spécial du Sénat sous la présidence de notre ancien collègue, le sénateur Bonnell et plusieurs recommandations avaient été faites dans ce sens, vous avez raison.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Il faudrait penser à un moyen plus efficace d'aider nos universités. Nous avons besoin de plus en plus de gens instruits parce que la concurrence est énorme. Les universités sont très importantes. Si, en 1997, on a fait une recommandation, qu'en est-il de la situation aujourd'hui?

**Le président:** Ce n'était pas la première fois et ce ne sera pas la dernière fois non plus que le gouvernement n'aura pas entériné une recommandation d'un comité parlementaire.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Si le gouvernement est sourd...

**Le président:** Le comité se penche sur ce problème parce que la situation s'est sensiblement détériorée depuis lors.

[Traduction]

Je vous remercie infiniment, monsieur Arbuckle et monsieur South.

I now call to the table Mr. David W. Strangway, President and CEO of the Canada Foundation for Innovation.

Honourable senators, you will know that the Canada Foundation for Innovation was established in 1997 to invest in research infrastructure projects and is projected to exist until the year 2010. It has so far provided \$3.15 billion in funding to projects.

Mr. Strangway, we appreciate your willingness to appear here on rather short notice, the more so as you have this afternoon appeared before the Finance Committee of the House of Commons. I do not know whether you are in double jeopardy or whether this amounts to cruel and unusual punishment.

Here you are before the Senate committee. I hope you will find your experience at least as pleasant as before the House of Commons committee. I hope you will be able to help us with the problem with which we are concerned.

Please proceed, Mr. Strangway.

**Mr. David W. Strangway, President and CEO, Canada Foundation for Innovation:** Mr. Chairman, the Canada Foundation for Innovation, or CFI, is mandated explicitly to support capital infrastructure in the research area. Basically, that means before proposals are submitted to us by universities and institutions, they talk first about what research they plan to do, what their needs are and then they apply to us.

We require them to submit a plan as to where they are planning to conduct their research over the next few years because we are making very substantial investments in these institutions. We need them to tell us where they want to go. They must then apply to us and demonstrate that they have the quality in the proposal that is required.

At this point, as you said, Mr. Chairman, we have received a total of \$3.15 billion from the federal government over a period starting in 1997; the last amount was delivered to us toward the end of June so that it can be counted in the last fiscal year. On a slight aside, that was probably the most interesting experience that I shall ever have because I picked up a piece of paper from the government that said "125" and then a whole lot of zeroes after it. I had never seen anything like that and I probably will not see anything like it again.

**The Chairman:** This is the wrong committee to be telling that story, sir. We are the counterpart of the Public Accounts Committee. We deal with the Estimates.

**Mr. Strangway:** I understand that. This was a fascinating thing because that was the 10-year funding for the rest of the decade.

We support 40 per cent of the cost of a project that is approved by us. The institutions are under obligation to support the remaining 60 per cent. It is important to realize that the federal

J'invite maintenant à la table M. David W. Strangway, président-directeur général de la Fondation canadienne pour l'innovation.

Honorables sénateurs, je vous rappelle que la Fondation canadienne pour l'innovation a été établie en 1997 pour investir dans des projets de recherche liés à l'infrastructure et est censée continuer à accomplir son oeuvre jusqu'à 2010. Jusqu'à présent, la Fondation a versé 3,15 milliards de dollars pour le financement de projets.

Monsieur Strangway, nous vous sommes reconnaissants d'être venu témoigner malgré le court préavis que vous avez reçu, d'autant plus que vous venez de témoigner cet après-midi au Comité des finances de la Chambre des communes. C'est à se demander si l'on vous impose deux peines pour le même geste ou une peine cruelle et inhabituelle.

Vous voilà donc au comité du Sénat. J'espère que vous en garderez d'aussi bons souvenirs qu'au comité de la Chambre des communes. J'espère que vous pourrez nous aider à régler le problème qui nous occupe.

Vous avez la parole, monsieur Strangway.

**M. David W. Strangway, président-directeur général, Fondation canadienne pour l'innovation:** Monsieur le président, la Fondation canadienne pour l'innovation, ou la FCI, a reçu un mandat précis: appuyer les infrastructures dans le domaine de la recherche. La situation se présente en gros comme suit: avant de nous faire parvenir leurs propositions, les universités et les établissements doivent définir d'abord les travaux de recherche qu'ils entendent effectuer et énoncer leurs besoins.

Nous leur demandons de nous présenter un plan expliquant la nature de leurs travaux de recherche au cours des prochaines années, car les investissements que nous faisons dans ces établissements sont considérables. Ils doivent nous faire part de leurs objectifs, après quoi ils doivent nous soumettre une demande et nous démontrer qu'ils sont en mesure de mener à bon terme la proposition qui y est énoncée.

Comme vous venez de le dire, monsieur le président, nous avons reçu jusqu'ici du gouvernement fédéral, c'est-à-dire depuis 1997, une somme totalisant 3,15 milliards de dollars; le dernier montant nous a été remis vers la fin de juin pour qu'il puisse être comptabilisé dans le dernier exercice financier. En passant, ce fut pour moi un moment que je n'oublierai jamais parce que j'avais entre les mains un bout de papier du gouvernement où figurait le chiffre 125 suivi d'une foule de zéros. Ce fut sans doute la première et la dernière fois qu'il m'a été donné de voir une telle chose.

**Le président:** Là, monsieur, vous n'êtes pas au bon comité. Nous sommes le pendant du Comité des comptes publics. Nous nous occupons des budgets des dépenses.

**M. Strangway:** Je comprends. C'était fascinant parce que cette somme représentait les crédits dont nous disposerons pour les 10 prochaines années.

Nous finançons 40 p. 100 des coûts d'un projet que nous approuvons. Les établissements doivent financer les 60 p. 100 qui restent. Il importe de comprendre que le gouvernement fédéral



government does not have a partnership with the provinces in this activity; nor does the CFI have a partnership with the provinces. We support directly the universities in their applications and needs. They then must go and find the matching funds, the remaining 60 per cent.

So far, in most cases, they are finding a further 40 per cent from the provincial governments, but it is crucial to note that that is not a formal partnership. It is a strictly informal partnership and it depends on the success of the university presidents who are effective lobbyists. They will find the remaining 20 per cent largely from the private sector or from voluntary organizations. If it is health research area, they might work with the Heart and Stroke Foundation.

That is the pattern. At the present time, we have allocated or awarded more than \$900 million out of the total of \$3.15 billion, and that continues. You should also be aware that the \$3.15 billion is in investments. Thus, by 2010, when the fund goes to zero, we will have committed a total of about \$4 billion, given the interest that will accumulate. It is a massive program.

It is aimed entirely at the facilities that researchers need. When the proposals come to us, they are built upon either the excellence that is there or the reason they need this facility in order to achieve research excellence.

You are addressing the question of deferred maintenance. Deferred maintenance is not part of our mandate in any direct sense. There are occasions in which a proposal will come forward to us in which we say, "You tell us about the exciting research you plan to do and then tell us what the missing elements are. If it is a capital element, we might be able to deal with that." In that sense, we have done some things with respect to buildings.

However, there are always buildings or renovations of buildings always driven by the research they plan to do. If someone comes and says, as they did in one case, "We have a good group. We have a leaking roof and we need a new building to replace all of this," that does not fit our mandate. We may be helping slightly with the deferred maintenance problem, but fundamentally we are not mandated to do so.

Mr. Chairman, some honourable senators may realize that I spent nearly 13 years as a university president. Thus, it is inevitable in taking off my CFI hat for a moment that I might make some comments about the question of deferred maintenance.

**The Chairman:** Please do.

**Mr. Strangway:** The deferred maintenance question is very profound and fundamental. As a result of my 12 years or so as President of the University of British Columbia, I would like to draw a couple of things to your attention.

n'a pas conclu un partenariat avec les provinces pour injecter ces sommes. Il n'y a pas de partenariat non plus entre la FCI et les provinces. Nous aidons directement les universités qui nous en font la demande et qui nous expliquent leurs besoins. Elles doivent s'occuper ensuite de trouver des fonds de contrepartie, c'est-à-dire les autres 60 p. 100.

Dans la plupart des cas, elles réussissent à obtenir un autre 40 p. 100 des gouvernements provinciaux, mais il faut savoir ici qu'il ne s'agit pas d'un partenariat officiel. C'est strictement un partenariat officieux qui repose sur l'efficacité des recteurs, qui savent très bien comment exercer des pressions. Ils vont chercher l'autre tranche de 20 p. 100 surtout auprès du secteur privé ou d'organisations volontaires. Dans le cas de travaux de recherche dans le domaine de la santé, par exemple, ils peuvent s'adresser à la Fondation des maladies du cœur.

Voilà comment les choses se font. À l'heure actuelle, nous avons affecté ou consenti plus de 900 millions de dollars sur le total de 3,15 milliards de dollars, et ces versements se poursuivent. Sachez également que les 3,15 milliards de dollars ont été placés. C'est ainsi que d'ici à 2010, la période prévue pour écouler le fonds, nous aurons engagé un total d'environ 4 milliards de dollars, en comptant l'intérêt qui se sera accumulé. C'est donc un énorme programme.

Il vise exclusivement les installations dont les chercheurs ont besoin. Les propositions qui nous sont soumises sont fondées sur l'excellence dont on a déjà fait preuve ou sur la justification de la présence de cette installation pour parvenir à l'excellence dans la recherche.

Vous étudiez la question de l'entretien différé. Notre mandat ne comprend pas de façon directe l'entretien différé. Il se présente des situations où nous recevons une proposition et où nous répondons: «Expliquez-nous les fascinants travaux de recherche que vous envisagez puis décrivez-nous les éléments qu'il vous manque. S'il s'agit d'immobilisations, nous serons peut-être en mesure de vous aider.» C'est dans un tel contexte que nous avons pu être utiles lorsqu'il s'agissait d'immeubles.

Toutefois, il s'agissait toujours d'immeubles ou de travaux de rénovations d'immeubles qui étaient rattachés aux travaux de recherche qu'ils envisageaient. Si quelqu'un vient nous voir en disant, comme cela s'est déjà produit: «Nous avons un excellent groupe. Nous avons un toit qui prend l'eau et il nous faut un nouvel immeuble pour remplacer tout cela,» notre mandat ne nous permet pas d'agréer une telle demande. Il se peut que nous aidions un peu à alléger les problèmes de l'entretien différé, mais en principe, ce n'est pas ce que nous sommes chargés de faire.

Monsieur le président, certains d'entre vous ne sont peut-être pas sans savoir que j'ai été recteur d'université pendant presque 13 ans. Je peux donc avoir quelque chose à dire à propos de l'entretien différé, si j'enlève un moment mon chapeau de président-directeur général de la FCI.

**Le président:** Allez-y, je vous en prie.

**M. Strangway:** La question de l'entretien différé est très profonde et fondamentale. Ayant été recteur de l'Université de la Colombie-Britannique pendant une douzaine d'années, j'aimerais attirer votre attention sur deux ou trois choses.

The first is the terms of the transfer payments from the province to the university on a per-student basis. We lost 30 per cent of the funding in that 10-year period. That is in constant dollars, of course, but those were very serious belt-tightening exercises.

**The Chairman:** What is the 10-year period?

**Mr. Strangway:** I finished in 1997 and I started in 1985, so it is in recent memory. I do not think much has changed for them in the meantime.

When one is taking 30 per cent hits, it is not much different than what the federal agencies went through in terms of program review. I do not think there was anything unusual about the University of British Columbia. I think you will find this was a universal problem.

Faced with the issue of whether to replace the roof or to fire the faculty members, choices must be made. In the face of increasing student demand, you do not fire faculty members. They are the ones who deliver what the university is all about. We did not hire as many as faculty members as we would have if the deferred maintenance problem did not exist.

I like to characterize the deferred maintenance problem in a simple way. UBC, when I was president, had 20 acres of roof. Vancouver has a rainy climate. The average lifetime of a roof there is 20 years. Divide one by the other, one acre of roof should be replaced every year just to keep up. Instead we said that if the roof was not leaking, we would not replace it. When 15 or 20 years have gone by and all 20 acres start leaking at once, we are facing deep budget cuts.

That is the deferred maintenance problem in terms of a roof, but hundreds of other items are affected. Many temporary buildings on campuses were meant to last about 20 years — not a lifetime.

I have enormous sympathy and understanding regarding the deferred maintenance problem. You will find similarities in hospitals and colleges, but the sector I know is the university sector.

It is not an issue that CFI is mandated to deal with because we drive everything by the quality and the nature and the plans for the research.

**The Chairman:** We appreciate your testimony both as head of CFI and, in particular, your fairly recent experience as a university president.

**Senator Stratton:** So you have \$4 billion over 10 years for research primarily?

**Mr. Strangway:** It is for the capital cost of research facilities and equipment. It is not for the performance of research.

La première concerne les conditions des paiements de transfert de la province à l'université en fonction de l'effectif étudiant. Pendant cette période de 10 ans, nous avons perdu 30 p. 100 du financement. Il s'agit là bien sûr de dollars constants, mais ce sont quand même des amputations qui font mal.

**Le président:** De quelles années parlez-vous?

**M. Strangway:** J'ai quitté mon poste en 1997 et je l'avais accepté en 1985, donc c'est assez récent. Je ne crois pas qu'il y a eu de grands changements depuis.

Lorsque nous parlons d'amputations de 30 p. 100, c'est à peu près ce qu'ont dû subir les organismes fédéraux au moment de l'examen des programmes. Je ne crois pas que l'Université de la Colombie-Britannique était un cas d'espèces. Je dirais que le problème était universel.

Il fallait décider entre refaire le toit et licencier des professeurs. Avec l'effectif étudiant qui ne cesse d'augmenter, on ne licencie pas les professeurs. L'université repose sur leurs épaules. S'il n'y avait pas eu de problème d'entretien différé, nous aurions pu embaucher davantage de professeurs.

J'ai une description simple pour le problème de l'entretien différé. À l'époque où j'étais recteur de l'Université de la Colombie-Britannique, la superficie des toitures de l'université totalisait 20 acres. Les précipitations sont fréquentes à Vancouver. Une toiture là-bas est bonne pour une vingtaine d'années. Ça fait donc une acre de toiture à remettre à neuf tous les ans, simplement pour demeurer à flot, si je puis dire. Toutefois, nous avons dit que nous ne referions pas une toiture si elle ne coulait pas. Quinze ou vingt ans plus tard, lorsque l'ensemble des 20 acres de toiture commencent à couler, nous sommes victimes d'importantes compressions budgétaires.

Je viens de vous parler du problème de l'entretien différé dans le cas des toitures, mais des centaines d'autres éléments sont touchés. De nombreuses structures temporaires des campus étaient censées avoir une durée de vie utile d'une vingtaine d'années — et non pas quatre fois ce chiffre.

Je comprends très bien le problème de l'entretien différé et je compatis beaucoup avec ceux qui doivent s'en occuper. On voit la même situation dans les hôpitaux et les collèges, mais le secteur universitaire est celui que je connais le mieux.

La Fondation ne peut aider à résoudre ce problème à cause de son mandat, qui l'oblige à ne tenir compte que de la qualité et la nature de la recherche et des plans qui la concernent.

**Le président:** Nous nous réjouissons que vous ayez pu nous présenter vos observations à la fois à titre de chef de la FCI et, surtout, selon votre expérience assez récente dans un poste de recteur d'université.

**Le sénateur Stratton:** Vous disposez donc de 4 milliards de dollars sur 10 ans, et c'est surtout pour la recherche?

**M. Strangway:** Ce fonds est pour les frais d'immobilisation liés aux installations et au matériel de recherche. Il ne sert pas à l'exécution des travaux de recherche proprement dits.



**Senator Stratton:** I understand. Would you give dollars to build new buildings?

**Mr. Strangway:** We have given dollars to build new buildings where that was the missing element that was preventing outstanding research. We have done a fair number of renovation projects as well.

**Senator Stratton:** I can appreciate the need to change a building's function in order to allow research to take place.

I recall the construction boom in the 1970s at university campuses. I am from Manitoba and I recall the University of Manitoba undertaking huge construction. Of course, 25 years later, as you say, the costs catch up and the acres of roof start leaking. Huge infrastructure problems arise. Will we now, with this innovation fund, create the same problem for 20 years from now? Are we building in another long-term problem by the very fact of your work? I do not deny your work is needed.

**Mr. Strangway:** We may be building in long-term problems in more arenas than this one. Look at the world of high-performance computing. Many investments are being made there to allow people to use modern techniques to hook into the optical backbone across the country. In that field, the deterioration rate is five years, rather than 15 or 20 years. Somewhere down the road, people will need to look at that set of questions. Probably the proposals that we see five or six years from now will still be for first-rate research but it will include the replacement of outdated equipment. That is not a deferred maintenance problem, but it is a similar problem. Different parts of this deterioration have different time scales.

**Senator Stratton:** In this day and age, you can consider that an infrastructure problem?

**Mr. Strangway:** In the way we are dealing with it, it is an infrastructure problem, yes.

**Senator Moore:** You mentioned you provide funding for research, capital infrastructure and equipment. So you provide funds for new buildings, some renovations and for lab equipment. Is that correct?

**Mr. Strangway:** Yes, the researchers must tell us about the frontier research they plan to do. Then they must show what is missing in order to achieve that. They must demonstrate that they, in principle, can raise the matching funds, and, if the project is established, that they have the capacity to operate it and use it over time. The short answer is yes.

**Senator Moore:** When universities make their application to CFI, and your organization approves the funding, is any part of the funding set aside as a reserve for ongoing maintenance? Most buildings have a lifespan of 35 years. Is that taken into consideration? This is similar to what Senator Stratton was asking.

**Le sénateur Stratton:** Je vois. Consentiriez-vous des sommes pour la construction de nouveaux immeubles?

**M. Strangway:** Nous avons consenti des sommes pour la construction de nouveaux immeubles lorsque ceux-ci constituaient l'élément manquant qui empêchait la poursuite de travaux de recherche exceptionnels. Nous avons aidé également pour un assez grand nombre de projets de rénovation.

**Le sénateur Stratton:** Je peux comprendre qu'il soit nécessaire de changer la vocation d'un immeuble pour que des travaux de recherche puissent y avoir lieu.

Je me souviens du boom de la construction des années 70 dans les campus universitaires. Je viens du Manitoba et je me souviens des énormes travaux de construction entrepris à l'Université du Manitoba. Bien sûr, 25 ans plus tard, comme vous l'avez dit, les coûts se manifestent et les acres de toiture commencent à prendre l'eau. On se retrouve avec d'immenses problèmes d'infrastructure sur les bras. Sommes-nous maintenant en train, avec ce fonds pour l'innovation, de créer le même problème qui se manifestera dans 20 ans? La nature même de votre mission fait-elle en sorte que nous sommes en train de couvrir un autre problème à long terme? Je ne nie pas que ce que vous faites est essentiel.

**M. Strangway:** Nous couvons peut-être des problèmes à long terme dans d'autres secteurs que celui-ci. Prenez par exemple le milieu de l'informatique haut rendement. On investit massivement dans ce secteur pour permettre aux gens d'utiliser des techniques modernes de branchement au réseau optique du pays. Dans ce domaine, la période de caducité est cinq ans et non 15 ou 20 ans. À un moment donné, il faudra se pencher sur cet ensemble de questions. Il se peut bien que les propositions que nous recevons dans cinq ou six ans portent toujours sur des travaux de recherche de premier ordre, mais ils comprendront le remplacement de matériel périmé. Il ne s'agit pas là d'un problème d'entretien différé, mais c'est quelque chose de semblable. La caducité frappe différents éléments à différents intervalles.

**Le sénateur Stratton:** Peut-on dire aujourd'hui qu'il s'agit là d'un problème d'infrastructure?

**M. Strangway:** Vu notre façon de l'aborder, je dirais que oui, c'est un problème d'infrastructure.

**Le sénateur Moore:** Vous avez dit que vous fournissez des sommes pour la recherche, l'infrastructure et l'équipement. Vous fournissez donc des sommes pour des nouveaux immeubles, des travaux de rénovation et le matériel de laboratoire. Est-ce exact?

**M. Strangway:** Oui, les chercheurs doivent nous décrire le travail de recherche avant-gardiste qu'ils envisagent. Ensuite, ils doivent nous décrire ce qu'il leur manque pour l'exécuter. Ils doivent nous démontrer qu'en principe, ils peuvent aller chercher les fonds de contrepartie nécessaires et que, si le projet est établi, ils sont en mesure de le diriger et de le mener à bien. La réponse en un mot est oui.

**Le sénateur Moore:** Lorsque les universités présentent une demande au FCI, et que votre organisme approuve le financement, y a-t-il une partie du financement qui est réservée aux travaux d'entretien courants? La plupart des immeubles ont une durée de vie utile de 35 ans. Est-ce que l'on en tient compte; cette question

**Mr. Strangway:** Ongoing maintenance is not included in the proposals, but we do ask if they have thought about that question themselves.

**Senator Moore:** One of the reasons we ended up here is that previous business plans did not look ahead. It is one thing to put in a new window, but if it gets broken you must have the wherewithal to repair it. This would be the recipients' responsibility?

**Mr. Strangway:** CFI has one fund that was incrementally given to us as part of the increase; there is \$400 million set aside for the use and operation of that infrastructure. This new fund is not retroactive. When a new proposal is funded, we help with up to 30 per cent of the cost of the capital to assist with the operation. A piece of equipment will likely require a technician or a support person. This is, in many ways, an indirect cost question.

**Senator Moore:** We have heard that referenced here as an indirect cost. That seems to cover many things.

**Mr. Strangway:** That umbrella covers a lot of things but there are many needs.

**Senator Moore:** With respect to sources of funds from private foundations, the culture there seems to be to provide funds for new projects as opposed to fix-up. In your tenure as UBC president, were you able to get foundations to realize the importance of the maintenance of buildings and to provide some incentive for them to consider and to provide funds for such projects?

**Mr. Strangway:** There were discussions of that kind, but that is not terribly attractive to donors. I think, increasingly, buildings are less attractive to donors than they used to be. What is much more attractive is scholarship support and support for endowed chairs. In my time at UBC, we raised \$270 million. It was the largest campaign in Canadian history. Some that money went into buildings, including a new library, but most of it went into the endowment funds. We created 80 endowed chairs as a result of that campaign so we were able to hire 80 faculty members we could not have otherwise hired.

Much of the money went into endowments for scholarship funds for graduate students, or for students from across the country. We are seeing in the private-giving area a lot more interest in chairs and students than in the bricks and mortar. Bricks and mortar are a tougher sell. We did get quite a bit in bricks and mortar but it would not be as easy today.

nous ramène à ce que le sénateur Stratton demandait tout à l'heure.

**M. Strangway:** L'entretien courant n'est pas inclus dans les propositions, mais nous leur demandons bien s'ils y ont réfléchi.

**Le sénateur Moore:** Si nous sommes dans ce pétrin aujourd'hui, c'est en partie parce que les auteurs des plans d'affaires d'hier ne voyaient pas plus loin que le bout de leur nez. C'est bien beau d'aménager une nouvelle fenêtre, mais il faut avoir les moyens de la réparer si quelqu'un la défonce. Est-ce que cela incombe aux bénéficiaires?

**M. Strangway:** La FCI a reçu une somme en tranches qui s'ajoutait aux autres; une somme de 400 millions de dollars est réservée à l'utilisation et l'exploitation de cette infrastructure. Ce nouveau fonds n'est pas rétroactif. Lorsqu'une nouvelle proposition est financée, notre participation s'élève jusqu'à 30 p. 100 du coût du capital. Il faut normalement pour un appareil un technicien ou un préposé. Il s'agit à bien des égards d'une question de coût indirect.

**Le sénateur Moore:** On nous a déjà dit ici qu'il s'agissait d'un coût indirect. Cette expression semble s'appliquer à bien des choses.

**M. Strangway:** Beaucoup de choses y sont incluses, mais les besoins sont nombreux aussi.

**Le sénateur Moore:** En ce qui concerne le financement provenant de fondations privées, on semble privilégier dans ce secteur le financement de nouveaux projets plutôt que la remise à neuf. Lorsque vous étiez recteur de l'Université de la Colombie-Britannique, avez-vous réussi à convaincre des fondations que l'entretien des immeubles était important et que le financement de tels projets était un geste fort précieux de leur part?

**M. Strangway:** Il en était question, mais les mécènes ne sont pas beaucoup attirés par ces choses. On constate de plus en plus que les immeubles n'ont plus pour les donateurs l'attrait qu'ils avaient autrefois. Ce qui les attire beaucoup plus, ce sont les bourses d'études et l'aide pour les chaires dotées. Lorsque j'étais à l'Université de la Colombie-Britannique, nous avons recueilli 270 millions de dollars. Ce fut la plus importante campagne de financement de l'histoire du Canada. Une partie de cet argent a été consacrée aux immeubles, y compris une nouvelle bibliothèque, mais il a surtout servi à des fonds de dotation. Nous avons créé 80 chaires dotées à la suite de cette campagne, de sorte que nous avons pu engager 80 professeurs qui, autrement, n'auraient pas pu se retrouver parmi nous.

Une grande partie de cet argent a servi à la dotation de fonds de bourses d'études pour les étudiants de troisième cycle et pour des étudiants venus des quatre coins du pays. Dans le secteur privé, on est beaucoup plus attiré aux chaires et aux étudiants qu'à la brique et au mortier. On a plus de difficulté à trouver des preneurs pour la brique et le mortier. À l'époque, nous avons pu consacrer une bonne somme à ces choses, mais ce ne serait pas aussi facile aujourd'hui.



**Senator Moore:** In terms of individual donations, do you think people would have more of an incentive to give if their donations and the charitable receipts given for them were treated in the same manner as political donations in that the amount would come off the taxes one would be liable to pay as opposed to a business donation?

**Mr. Strangway:** Most of the universities have charitable receipting capacity. They can give lots of tax breaks and so on. The tax break is a necessary condition but it is not the driving force. People want to do something good and they want to do something for the institution.

Many times we have had to argue with people and say, "Here is something we want to put your name on." They say, "I do not want my name on it." We say, "Please, we want your name on it because we want to honour you for what you have done."

**The Chairman:** Chances are you could broaden the base of your donors — although I am not suggesting that it needs to be done, as Senator Moore appears to be doing — if you could offer the kind of tax credit that is provided for political donations.

**Mr. Strangway:** This was not an issue for us particularly because we had a foundation that has Agent of the Crown status. We could manage through an Agent of the Crown. I do not know if that is universal across the country, but certainly we had that capacity at the University of British Columbia. I think a number of other jurisdictions have entertained an Agent of the Crown status.

**The Chairman:** I believe you are the first former university president we have had with us. Were you in office when the university business officers did their research?

**Mr. Strangway:** I was not. That report came out about a year or six months ago. I was not in office, but certainly was very much aware of it. We had done that analysis in my time at UBC.

**The Chairman:** The national number they say is \$3.6 billion. How serious a problem is deferred maintenance at UBC as we speak?

**Mr. Strangway:** There are many different ways of trying to get at that question. One of the ways we did it was to ask what would be the replacement value is of the physical structure of the campus. We came close to a number in the billion-dollar range. If everything were levelled by an earthquake and we had to start from scratch, we would be looking at somewhere in the range of \$1 billion.

People who work in the field of upgrading, maintaining and keeping buildings whole and hearty and sound will say we should be spending 10 per cent, 15 per cent or even 20 per cent a year. The deferred maintenance problem is an accumulated amount, but if one really had the capacity to properly manage an institution

**Le sénateur Moore:** Dans le cas des dons de particuliers, pensez-vous que les gens seraient plus portés à donner si leurs dons et les reçus correspondants qu'ils reçoivent étaient traités de la même façon que les dons à des partis politiques, c'est-à-dire que le montant serait déduit de l'impôt à payer, par opposition à un don d'entreprise?

**M. Strangway:** La plupart des universités peuvent émettre des reçus aux fins d'impôt. L'allègement fiscal et ce genre de chose sont indispensables mais ils ne sont pas ce qui incite les gens à donner. Les gens veulent faire une bonne oeuvre et ils veulent aider l'établissement.

Souvent, il fallait convaincre les gens. On leur disait: «Nous voulons inscrire votre nom là-dessus.» Ils répondaient: «Je ne veux pas que mon nom soit inscrit là-dessus.» Nous insistions: «S'il vous plaît, nous voulons que votre nom s'y trouve parce que nous tenons à vous rendre hommage pour ce que vous avez fait.»

**Le président:** Il y a sans doute moyen de trouver d'autres donateurs dans d'autres secteurs — mais je ne dis pas que c'est ce qu'il faut faire, contrairement à ce que semble réclamer le sénateur Moore —, à la condition d'offrir le même type de crédit d'impôt qui est consenti pour les dons politiques.

**M. Strangway:** Nous n'avions pas vraiment à nous occuper de cela parce que nous étions une fondation ayant qualité de mandataire de la Couronne. Nous pouvions fonctionner par le biais d'un mandataire de la Couronne. J'ignore si c'est ce que l'on retrouve ailleurs au pays, mais c'était ce que nous avions à l'Université de la Colombie-Britannique. Je crois que plusieurs autres administrations ont pu compter sur la présence d'un mandataire de la Couronne.

**Le président:** Je crois que vous êtes notre seul témoin qui était autrefois recteur d'université. Étiez-vous là à l'époque où les agents des affaires universitaires ont effectué leur étude?

**M. Strangway:** Je n'étais pas là. Cette étude a été publiée il y a un an ou six mois. Je n'occupais pas ces fonctions, mais j'étais certainement au courant de cette étude. Il y en a eu une à l'époque où j'étais à l'Université de la Colombie-Britannique.

**Le président:** Ils disent que le chiffre pour tout le pays s'élève à 3,6 milliards de dollars. Quelle est l'ampleur aujourd'hui à l'Université de la Colombie-Britannique du problème de l'entretien différé?

**M. Strangway:** C'est une question que l'on peut aborder sous bien des angles. L'un d'eux pour nous a été de demander quelle serait la valeur de remplacement de la structure physique du campus. Le chiffre que nous avons calculé approchait le milliard de dollars. S'il y avait un séisme qui anéantissait tout, nous obligerait à tout reconstruire, ce serait un chiffre de l'ordre de un milliard de dollars.

D'après ceux qui s'occupent de modernisation, d'entretien et de remise à neuf, nous devrions consacrer à de tels travaux 10 p. 100, 15 p. 100 ou même 20 p. 100 par année. Le problème de l'entretien différé se présente sous la forme d'un montant accumulé, mais s'il y avait moyen de gérer de façon

like UBC, one would be looking at expending between \$100 million and \$150 million per year in doing that.

If we put deferred maintenance on that, with five years' worth of catch-up, and multiply that through, \$500 to \$700 million would have gone a long way toward getting us back into the catch-up problem. As people have said, there is also the ongoing problem. That is just one institution. It is one of the very big institutions.

**The Chairman:** You spoke of the metaphorical roof, the choice you had between fixing the roof or firing, you thought, 20 professors, during those lean years. What did your staff load look like during those 10 years? Did you actually reduce faculty?

**Mr. Strangway:** We did not reduce faculty much but we changed the student-faculty ratio substantially.

**The Chairman:** You increased class sizes.

**Mr. Strangway:** Public institutions in Canada, let us say 10 or 15 years ago, might have had a student-faculty ratio in the global sense of perhaps 15 to one. I am pretty sure that by the time I left, we had managed to drive that up to about 21 or 22 to one. The great universities south of the border will always have a student-faculty ratio of eight to one or ten to one.

**The Chairman:** In terms of trying to absorb the cut-backs, the reduction in revenues from government, it was maintenance that took the hit?

**Mr. Strangway:** There is no question it was maintenance that took the hit.

**The Chairman:** It was not the faculty.

**Mr. Strangway:** It was not today's crisis, but the faculty also took the hit in the sense that the workloads of the faculty went up substantially. We did not reduce staff, but student numbers grew immensely. The workload went up.

**The Chairman:** What did your wage bill look like over the period? Did it increase by much?

**Mr. Strangway:** There were increases during the time. In the first years I was president we had just come out of the very deep cuts that had been instituted suddenly. Talking about 1 per cent sounded like an enormous, great success. Later on the salary budget grew somewhat, but not very much. It certainly grew less than inflation for much of that time.

**The Chairman:** That is the information I was looking for.

**Mr. Strangway:** I must relate one anecdote about the transfer payments. Some of you will remember a former finance minister in B.C. by the name of Mel Couvelier. One day, as we were chatting and walking down the hall, he said, "Mr. President, you must be really upset that the feds are beginning to reduce the rate

intelligente un établissement comme l'Université de la Colombie-Britannique, on prévoirait une somme annuelle se situant entre 100 et 150 millions de dollars pour les travaux de cette nature.

Si toutefois nous optons pour l'entretien différé, après cinq ans, nous avons affaire à une somme de 500 à 700 millions de dollars, qui peut permettre de faire un bon bout de chemin lorsque l'on veut se rattraper. Cependant, s'ajoute à cela l'entretien courant, que l'on a mentionné tout à l'heure, et il ne s'agit là que d'un seul établissement. C'est l'un des établissements de très grande taille.

**Le président:** Vous avez employé une métaphore en parlant de la toiture pour dire que vous aviez à choisir entre réparer le toit ou licencier 20 professeurs pendant ces années de vache maigre. Qu'est-il arrivé au corps professoral pendant ces 10 années? Avez-vous dû vraiment le réduire?

**M. Strangway:** Il n'y a pas eu d'importantes réductions du corps professoral, mais nous avons changé considérablement le rapport étudiants-professeur.

**Le président:** Vous avez augmenté le nombre d'élèves par classe.

**M. Strangway:** Il y a 10 ou 15 ans, le rapport étudiants-professeur dans les établissements publics au Canada était en général 15:1. Lorsque j'ai quitté mon poste, nous en étions à environ 21 ou 22 pour un. Dans les grandes universités au sud de la frontière, le rapport étudiants-professeur se situe toujours entre huit ou dix pour un.

**Le président:** Est-ce bien l'entretien qui a essuyé le coup lorsque vous avez dû réagir aux amputations, à la réduction des sommes provenant du gouvernement?

**M. Strangway:** Absolument, c'est l'entretien qui a essuyé le coup.

**Le président:** Ce ne fut pas le corps professoral.

**M. Strangway:** La situation n'était pas comparable à la crise que nous connaissons aujourd'hui, mais le corps professoral a aussi essuyé un coup en ce sens que la charge de travail des professeurs a augmenté considérablement. Nous n'avons pas réduit le corps professoral, mais l'effectif étudiant a augmenté énormément. Et il y a eu une augmentation de la charge de travail.

**Le président:** Et la masse salariale pendant cette période? A-t-elle augmenté beaucoup?

**M. Strangway:** Il y a eu des augmentations. Pendant les premières années où j'ai été recteur, nous venions de subir d'importantes compressions qui nous avaient été imposées presque du jour au lendemain. On se félicitait s'il y avait une augmentation salariale de 1 p. 100, en disant que c'était beaucoup. La masse salariale a augmenté légèrement par la suite, mais ce n'était pas spectaculaire. La croissance pendant toute cette époque a certainement été inférieure au taux d'inflation.

**Le président:** C'est ce que je voulais vous entendre dire.

**M. Strangway:** J'ai une petite anecdote à propos des paiements de transfert. Certains d'entre vous se souviendront d'un ancien ministre des Finances de la Colombie-Britannique qui s'appelait Mel Couvelier. Un jour, nous discutons en marchant dans le couloir et il a dit: «Monsieur le recteur, cela doit vraiment vous



of increase of the transfer payments.” My answer to him was very simple: “Mr. Minister, you never gave it to me on the way up; why are you going to take it away on the way down?”

There was never any connection in those days. Later, of course, when it did start to go down seriously, it was, “Why are the feds cutting back education and health? That is their fault.”

I always felt I was caught in that debate, but my cheque fundamentally came from Mr. Couvelier and his successors.

**The Chairman:** Thank you for coming, Mr. Strangway. It has been very helpful and extremely informative to have you here as head of the CFI and as a former president of UBC. I hope we will have an opportunity another time for a discussion in more depth and detail on the work you are doing.

The committee adjourned.

vexer que le gouvernement fédéral s’est mis à réduire le taux d’augmentation des paiements de transfert». Ma réponse a été très claire: «Monsieur le ministre, vous ne me l’avez jamais donné cet argent lorsque le montant augmentait; pourquoi le retireriez-vous lorsque le montant est en train de diminuer?»

À l’époque, on ne faisait pas le lien. Plus tard, bien sûr, lorsque le montant a commencé à diminuer considérablement, on entendait: «Pourquoi le gouvernement fédéral sabre-t-il dans l’éducation et la santé? Tout cela est de leur faute.»

Je me suis toujours senti entre l’arbre et l’écorce dans ce débat, mais il faut dire que mon chèque venait de M. Couvelier et de ses successeurs.

**Le président:** Nous vous remercions de votre témoignage, monsieur Strangway. Il a été très utile et nous avons appris beaucoup de vous qui êtes chef de la FCI et qui a été recteur de l’Université de la Colombie-Britannique. J’espère que nous aurons l’occasion dans d’autres circonstances de discuter plus en profondeur de votre travail.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Alliance of Students Association:*

Liam Arbuckle, National Director;

Rob South, Government Relations Coordinator.

*From Canada Foundation and Innovation:*

David W. Strangway, President and CEO.

*De l'Alliance canadienne des associations étudiantes:*

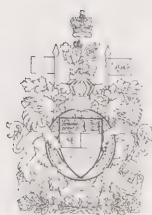
Liam Arbuckle, directeur national;

Rob South, coordonnateur des relations gouvernementales.

*De la Fondation canadienne pour l'innovation:*

David W. Strangway, président-directeur général.

A1  
C13  
V14



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Tuesday, October 2, 2001 (*in camera*)  
Wednesday, October 3, 2001 (*in camera*)  
Wednesday, October 17, 2001

### Issue No. 21

#### First and second meetings on:

The effectiveness and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation

#### Fifth meeting on:

The role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions

#### APPEARING:

The Honourable Peter Mesheau,  
Minister of Finance of New Brunswick

WITNESS:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-septième législature, 2001

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mardi 2 octobre 2001 (à huis clos)  
Le mercredi 3 octobre 2001 (à huis clos)  
Le mercredi 17 octobre 2001

### Fascicule n° 21

#### Première et deuxième réunions concernant:

L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables

#### Cinquième réunion concernant:

Le rôle du gouvernement vis-à-vis du financement des frais d'entretien différé dans les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada

#### COMPARAÎT:

L'honorable Peter Mesheau,  
ministre des Finances du Nouveau-Brunswick

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Mahovlich
Day	Stratton
Ferretti Barth	Tunney
Furey	Wiebe

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Wiebe substituted for that of the Honourable Senator Banks (*October 17, 2001*).

The name of the Honourable Senator Day substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*October 17, 2001*).

The name of the Honourable Senator Furey is added to the list of members (*October 15, 2001*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*September 28, 2001*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Mahovlich
Day	Stratton
Ferretti Barth	Tunney
Furey	Wiebe

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 17 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Day substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 17 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey est ajouté à la liste des membres du comité (*le 15 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 28 septembre 2001*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, June 12, 2001:

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Watt:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report on the effectiveness of the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation; and

That the Committee report no later than December 21, 2001.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton, that the motion be amended by inserting after the words "effectiveness of" the words "and possible improvements to."

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The Senate resumed debate on the motion, as amended, of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Watt:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report on the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation; and

That the Committee report no later than December 21, 2001.

After debate,

The question being put on the motion, as amended, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 12 juin 2001:

L'honorable sénateur Rompkey, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Watt,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, l'efficacité de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables;

Que le Comité dépose son rapport au plus tard le 21 décembre 2001.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton, que la motion soit modifiée par l'ajout, après le mot «efficacité», des mots «et les améliorations possibles.»

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le Sénat reprend le débat sur la motion telle que modifiée, de l'honorable sénateur Rompkey, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Watt,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables;

Que le Comité dépose son rapport au plus tard le 21 décembre 2001.

Après débat,

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, October 2, 2001  
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 9:33 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Finnerty, Ferretti Barth, Murray, P.C., Stratton, Tunney (7).

*Other senators present:* The Honourable Senators Furey, and Rompkey, P.C. (2).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

The committee met to discuss its future business.

The committee undertook a discussion of the draft agenda with respect to its study on the equalization policy.

It was agreed to allow from the Department of Finance: Barbara Anderson, Pierre Doucet, Sean Keenan, Richard Davis, Arndt Vermaeten to attend in order to discuss certain aspects of the committee's work plan.

At 11:02 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

---

OTTAWA, Wednesday, October 3, 2001  
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 5:45 p.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Finnerty, Ferretti Barth, Murray, P.C., Stratton, Tunney (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Moore (1).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The committee undertook discussion of its future business and agreed to hear the Canadian Union of Public Employees during its hearings on equalization.

The committee undertook discussion of its draft report on the role of the government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 2 octobre 2001  
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huis clos aujourd'hui, à 9 h 33, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Finnerty, Ferretti Barth, Murray, c.p., Stratton et Tunney (7).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Furey et Rompkey, c.p. (2).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le comité délibère de ses travaux futurs.

Le comité lance un débat sur les travaux projetés en ce qui concerne son étude de la politique de péréquation.

Il est entendu — Que Barbara Anderson, Pierre Doucet, Sean Keenan, Richard Davis et Arndt Vermaeten, du ministère des Finances, sont autorisés à assister à la réunion pour discuter de certains aspects du plan de travail du comité.

À 11 h 02, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mercredi 3 octobre 2001  
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huis clos aujourd'hui, à 17 h 45, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Finnerty, Ferretti Barth, Murray, c.p., Stratton et Tunney (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Moore (1).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité délibère de ses travaux futurs et convient d'inviter à témoigner le Syndicat canadien de la fonction publique durant ses audiences sur la péréquation.

Le comité délibère de son ébauche de rapport sur le rôle du gouvernement dans le financement des coûts d'entretien différés des établissements d'enseignement postsecondaire au Canada.

At 6:47 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, October 17, 2001  
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:46 p.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bolduc, Cools, Day, Ferretti Barth, Furey, Kinsella, Murray, P.C., Stratton, Tunney, Wiebe (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Moore (1).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

APPEARING:

Peter Mesheau, Minister of Finance of New Brunswick.

WITNESS:

*From the Government of New Brunswick:*

John Mallory, Deputy Minister of Finance.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee undertook its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

Mr. Mesheau made an opening statement and with Mr. Mallory answered questions from members of the committee.

At 7:00 p.m., the committee continued its meeting *in camera*.

The committee undertook discussion of a revised draft report on deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions.

At 8:07 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

À 18 h 47, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 17 octobre 2001  
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 17 h 46, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bolduc, Cools, Day, Ferretti Barth, Furey, Kinsella, Murray, c.p., Stratton, Tunney et Wiebe (10).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Moore (1).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

Peter Mesheau, ministre des Finances du Nouveau-Brunswick.

TÉMOIN:

*Du gouvernement du Nouveau-Brunswick:*

John Mallory, sous-ministre des Finances.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité entreprend l'examen de l'efficacité et des améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

M. Mesheau fait une déclaration, puis, avec l'aide de M. Mallory, répond aux questions des membres du comité.

À 19 heures, le comité poursuit ses délibérations à huis clos.

Le comité délibère d'une ébauche révisée de rapport sur les coûts d'entretien différé dans les établissements d'enseignement postsecondaire du Canada.

À 20 h 07, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 17, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:46 p.m. to examine the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** We have with us a new senator, namely, Senator Day, who was just sworn in in the Senate.

Our first witness in the public hearings on the equalization issue is the Minister of Finance of Senator Day's province – that is, the Honourable Peter Mesheau, who is almost as recent a Minister of Finance as Senator Day is a senator. He was sworn in as Minister of Finance last week. Mr. Mesheau has, however, been in the New Brunswick legislature since 1977 and has served since 1999 as Minister of Economic Development, Tourism and Culture. As of last week, he became Minister of Finance. He is also the minister responsible for the New Brunswick Liquor Corporation, the Investment Management Corporation and the New Brunswick Lotteries Commission.

Mr. Mesheau is accompanied by his deputy minister, Mr. John Mallory, also at the table. The minister has a brief opening statement, after which the floor will be open for questions and comments. Let me invite Mr. Mesheau to begin.

**Hon. Peter Mesheau, Minister of Finance, Province of New Brunswick:** I should like to thank you for allowing us the venue and the opportunity to review a number of key areas that we think pertinent and appropriate for your committee with regard to the whole equalization program and the impacts that it has for our jurisdiction and the other jurisdictions across the country.

You used the term “brief” opening remarks. I am typically not long-winded, but being new to the position I have a prepared statement. I want to read my statement, because there are key points that I do not want to go unaddressed, with this opportunity of getting together with you people today.

We feel privileged to be here. We have taken time out from our schedule, as you have, to deal with this issue.

I welcome the opportunity to appear this evening before the Standing Senate Committee on National Finance on an issue of importance to the Government of New Brunswick, New Brunswickers and, indeed, all Canadians. That issue is equalization. More specifically, I want to address the equalization program and its absolutely important role to the federation.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 17 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 46 pour examiner l'efficacité et des améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Nous accueillons aujourd'hui un nouveau sénateur, le sénateur Day, qui vient tout juste d'être assermenté.

Notre premier témoin aux audiences publiques sur la péréquation est le ministre des Finances de la province du sénateur Day, l'honorable Peter Mesheau, qui est ministre des Finances depuis presque aussi peu de temps que le sénateur Day occupe un siège au Sénat. Il a été assermenté à son poste la semaine dernière. Cependant, M. Mesheau siège à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick depuis 1977 et occupait depuis 1999 le poste de ministre du Développement économique, du Tourisme et de la Culture. La semaine dernière, il est devenu ministre des Finances, responsable de la Société des alcools, de la Société de gestion des placements et de la Commission des loteries du Nouveau-Brunswick.

M. Mesheau est accompagné de son sous-ministre, M. John Mallory, qui est également à la table. Le ministre fera une brève déclaration d'ouverture puis répondra aux questions et commentaires. Monsieur Mesheau, je vous cède la parole.

**L'honorable Peter Mesheau, ministre des Finances, gouvernement du Nouveau-Brunswick:** Je vous remercie de nous permettre d'examiner un certain nombre d'éléments essentiels que nous estimons pertinents et appropriés pour votre comité en ce qui concerne tout le Programme de péréquation, et les répercussions de ce programme sur notre province et les autres provinces et territoires du pays.

Vous avez dit que je ferais une «brève» déclaration d'ouverture. Habituellement, je suis assez bref, mais comme ces fonctions sont nouvelles pour moi, j'ai préparé un mémoire que je tiens à vous lire parce qu'il renferme des éléments clés que je ne veux pas oublier, étant donné cette occasion que j'ai de vous rencontrer aujourd'hui.

Nous sommes privilégiés d'être ici. Nous nous sommes réservé du temps dans notre horaire, tout comme vous, pour examiner cette question.

Je suis très heureux de me retrouver ce soir devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales pour discuter d'une question très importante pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick, pour les Néo-Brunswickois ainsi que pour l'ensemble des Canadiens, soit la péréquation. Plus précisément, je veux vous parler du Programme de péréquation et du rôle on ne peut plus important qu'il joue au sein de la fédération.

It is encouraging that this committee recognizes the importance of equalization to the federation and is undertaking a review of the effectiveness of, and possible improvements to, the present equalization policy, ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

The equalization program has been subject to considerable attention in both the media and academic communities recently. This not only reflects on its importance but also suggests that the time is ripe to re-examine the program and its effectiveness in addressing fiscal disparities.

On September 28, the Government of New Brunswick tabled a public discussion paper entitled "Fiscal Imbalance and Equalization: A New Brunswick Perspective," which I am tabling before you as well. The objective of this paper is to build awareness of the fiscal imbalance that exists within our country and the importance of the equalization program in addressing it and to provide the New Brunswick perspective on these issues. It also provides the basis for my appearance here today.

It is important to recognize that, within Canada, both vertical and horizontal fiscal imbalances exist among our governments. While my primary purpose today is to address the issue of horizontal fiscal imbalance within the federation, some context on the vertical imbalance is necessary to get the balance.

Vertical fiscal imbalance exists when the distribution of revenue resources between federal, provincial and territorial governments is inconsistent with the distribution of spending responsibilities. The vertical fiscal imbalance in Canada favours the federal government.

The Canada Health and Social Transfer, or CHST, provides federal support for key provincial social programs, including health care, post-secondary education and social services, and is the primary vehicle in the federation to address vertical fiscal imbalance.

The introduction of the CHST in 1996-97 was accompanied by a significant reduction in federal transfer payments in support of these programs. The reductions exacerbated the vertical fiscal imbalance by reducing revenues to provincial governments at a time when health care costs, in particular, are under considerable pressure. Despite significant recent federal reinvestments in CHST, federal cash transfers in support of provincial social programs have not yet attained 1994 and 1995 levels. At the same time, provincial program costs have grown considerably over this period and will continue to do so.

It is expected that the vertical fiscal imbalance will widen in the future. The federal government is expected to realize growing surpluses over time, whereas provinces will be challenged to balance budgets, particularly in light of growing demands on the health care system now and in the future. In the absence of further

Il est encourageant de constater que votre comité reconnaît l'importance de la péréquation pour la fédération, et entreprend une étude sur l'efficacité de la politique actuelle sur la péréquation et les améliorations qui pourraient y être apportées, afin de s'assurer que les gouvernements provinciaux ont suffisamment de recettes pour offrir les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

Le Programme de péréquation a beaucoup attiré l'attention des médias et des milieux universitaires récemment. Cette attention reflète non seulement son importance, mais suppose aussi que le moment est venu de réexaminer le programme et son efficacité pour résoudre les disparités économiques.

Le 28 septembre, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a déposé un document de travail public intitulé «Déséquilibre fiscal et péréquation: Point de vue du Nouveau-Brunswick», que je vous présente aujourd'hui. Ce document a pour but de sensibiliser davantage les gens au déséquilibre fiscal qui existe au pays, à l'importance du Programme de péréquation pour rétablir ce déséquilibre, et au point de vue du Nouveau-Brunswick sur ces questions. Il constitue également l'objet de ma présence ici aujourd'hui.

Il importe de reconnaître qu'il existe au Canada un déséquilibre fiscal horizontal et un déséquilibre fiscal vertical entre les gouvernements. Même si le but principal de ma présence parmi vous est d'aborder la question du déséquilibre fiscal horizontal au sein de la fédération, il y a lieu d'expliquer un peu le contexte du déséquilibre vertical.

Il y a déséquilibre fiscal vertical quand la répartition des sources de recettes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ne correspond pas à la répartition des responsabilités en matière de dépenses. Le déséquilibre fiscal vertical au Canada avantage le gouvernement fédéral.

Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) appuie les principaux programmes sociaux des provinces, y compris les services de soins de santé, l'enseignement postsecondaire et les services sociaux. C'est le principal instrument pour résoudre le déséquilibre fiscal vertical dans la fédération.

L'adoption du TCSPS en 1996-1997 s'est accompagnée d'une forte réduction des paiements de transferts fédéraux destinés à ces programmes. Ces réductions ont accru le déséquilibre fiscal vertical en réduisant les recettes des gouvernements provinciaux à un moment où les coûts des soins de santé en particulier subissent des pressions considérables. Malgré les derniers réinvestissements fédéraux importants dans le TCSPS, les transferts de fonds fédéraux destinés aux programmes sociaux provinciaux n'ont pas encore atteint les niveaux de 1994-1995. En même temps, les coûts des programmes sociaux ont augmenté considérablement au cours de cette période et cette hausse se maintiendra.

On prévoit que le déséquilibre fiscal vertical s'accroîtra à l'avenir. Le gouvernement fédéral devrait continuer de réaliser des excédents accrus au cours des années, alors que les provinces auront de la difficulté à équilibrer leur budget, compte tenu particulièrement des pressions croissantes qui s'exercent sur le



cash infusions, the federal funding share of provincial expenditures in these key program areas will continue to erode, further diminishing the federal-provincial partnership that has existed since the advent of these key social programs.

Equally important, if not more important, is the fiscal imbalance among provinces. Horizontal fiscal imbalance exists when revenue resources are unevenly distributed among provinces and territories. In the absence of some form of equalization, residents of provinces with relatively low fiscal capacity or revenue-raising ability will face even higher tax burdens and/or lower levels of public services than residents of provinces with higher ability to generate revenue.

The importance of equalization is underscored by its inclusion in section 36(2) of the Constitution. It is extremely important not to forget this:

Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

Since its inception back in 1957, the equalization program has been a cornerstone of federal-provincial fiscal arrangements and has become a central feature of our federation. The 1997 report of the Auditor General of Canada reaffirmed that equalization is a vital feature, and one of the main successes, of the Canadian federation.

The equalization program is the primary vehicle in the federation to address fiscal imbalance among provinces. It goes to the root of constitutional commitment. The purpose of the equalization program is to raise, to a standard level, the per capita revenue-raising capacity of less affluent provinces, better enabling provinces to provide reasonably comparable levels of public services and taxation to their residents.

In order to have an informed discussion on the equalization program and its merits, it is important that certain misconceptions are clarified. First, all governments in Canada support the principle of equalization, not just some governments. In fact, all premiers have called for a strengthening of the equalization program as recently as this past August.

Second, equalization payments are made out of the federal treasury, to which Canadian taxpayers from all provinces and territories contribute. It is not a transfer from more affluent provinces to less affluent provinces.

Third, seven provinces receive equalization, not solely the Atlantic provinces. In the past, all provinces, with the exception of Ontario, have received equalization.

système des soins de santé maintenant et dans les années à venir. Si d'autres fonds ne sont pas injectés, la part fédérale du financement des dépenses provinciales dans ces secteurs de programme continuera de diminuer, ce qui minera davantage le partenariat fédéral-provincial qui existe depuis l'avènement des grands programmes sociaux.

Le déséquilibre fiscal entre les provinces est tout aussi important, sinon plus. Il y a déséquilibre fiscal horizontal lorsque les ressources fiscales sont inégalement réparties entre les provinces et les territoires. Faute d'une forme quelconque de péréquation, les charges fiscales seront plus lourdes, ou les niveaux de services publics seront moins élevés, pour les résidents des provinces qui ont des capacités fiscales relativement faibles (c'est-à-dire capacités à générer des revenus) que pour ceux des provinces ayant une plus forte capacité à générer des revenus.

L'importance du principe de la péréquation est signalée par son inclusion dans le paragraphe 36(2) de la Constitution qui précise ce qui suit. Il est extrêmement important de ne pas oublier ceci:

Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Depuis sa mise en œuvre en 1957, le Programme de péréquation a été la pierre angulaire des accords fiscaux fédéraux-provinciaux et est devenu un élément essentiel de notre fédération. Dans son rapport de 1997, le vérificateur général du Canada réaffirme que la péréquation est une caractéristique vitale et l'une des grandes réussites de la fédération canadienne.

Le Programme de péréquation est le principal mécanisme dans la fédération pour régler le déséquilibre fiscal entre les provinces. Il va au cœur même de l'engagement constitutionnel. Son objectif est de relever, à une norme prédéterminée, la capacité de générer des recettes par habitant dans les provinces moins nanties. Ce programme permet aux provinces d'assurer à leurs résidents des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Afin de tenir des discussions éclairées sur le Programme de péréquation et son bien-fondé, il importe de préciser certaines conceptions erronées. Premièrement, le principe de la péréquation est appuyé par tous les gouvernements au Canada et non pas uniquement par quelques-uns. En fait, tous les premiers ministres ont demandé, au mois d'août dernier, que le Programme de péréquation soit renforcé.

Deuxièmement, les paiements de péréquation sont versés à partir du Trésor fédéral, auquel les contribuables canadiens de toutes les provinces et de tous les territoires contribuent. Ce n'est pas un transfert des provinces mieux nanties aux provinces moins nanties.

Troisièmement, sept provinces reçoivent actuellement des paiements de péréquation, et non pas uniquement les provinces de l'Atlantique. Par le passé, toutes les provinces, sauf l'Ontario, ont touché des paiements de péréquation.

Fourth, the primary objective of equalization is to reduce fiscal disparities among provinces, not economic disparities, although it has undoubtedly contributed to the narrowing of economic disparities as well.

Fifth, maintaining a competitive tax regime is part and parcel of the federal transfer system. The constitutional commitment refers not only to reasonably comparable levels of public services but also reasonably comparable levels of taxation.

Finally, equalization is not a disincentive to economic development. It provides key support by which the provincial economies can become even more competitive.

Believe me, I saw that as recently as the last couple years when I was the Minister of Economic Development.

Governments strive for greater economic growth and self-sufficiency, independent of the equalization program.

All governments in Canada recognize the importance of a competitive economy, interprovincially and internationally. Competitiveness requires lower taxes, quality public services, a quality social safety net, and strong financial management. The equalization program is a critical tool for less affluent provinces to achieve these objectives and move towards greater self-sufficiency.

It would not be appropriate for me to appear here today and say that the equalization program does not significantly narrow fiscal disparities. It does. Without it, our province would not have the ability to provide its residents with similar levels of public services and taxation as in other parts of the country. I will provide some context of the importance of the equalization program to New Brunswick.

In 2001-02, equalization revenues for New Brunswick are estimated at \$1.2 billion, or 24 per cent of budgetary revenues.

In terms of public service delivery, equalization revenues represent over 90 per cent of gross budgetary expenditures for our Department of Health and Wellness and exceed the gross budgetary expenditures on education, post-secondary education and transportation.

From a revenue perspective, equalization revenues exceed combined personal and corporation income taxes.

In the absence of equalization, New Brunswick residents would receive far less health care, far less education and other services than Canadians residing in other provinces, and face a considerably higher tax burden.

While equalization, indeed, contributes to a narrowing of fiscal disparities, there is considerable debate whether provinces have

Quatrièmement, le but principal de la péréquation est de réduire les inégalités fiscales entre les provinces, non pas les disparités économiques, bien que le programme ait sans doute contribué à réduire ces écarts également.

Cinquièmement, le maintien d'un régime fiscal compétitif fait partie du régime de transferts fédéraux. L'engagement constitutionnel fait allusion aux services publics non seulement à un niveau de qualité sensiblement comparable, mais à un niveau de fiscalité comparable.

Sixièmement, la péréquation n'atténue pas l'intérêt des provinces à mettre en place des mesures visant à stimuler leur développement économique. La péréquation fournit un soutien important qui permet aux économies provinciales de devenir plus concurrentielles.

Croyez-moi, j'en ai été témoin au cours des dernières années, lorsque j'étais ministre du Développement économique.

Les gouvernements visent une expansion économique accrue et une plus grande autosuffisance, sans égard au Programme de péréquation.

Tous les gouvernements au Canada reconnaissent l'importance d'une économie concurrentielle, entre les provinces et à l'échelon international. La compétitivité exige des taux d'imposition moins élevés, des services publics de qualité, un bon filet de sécurité sociale et une forte responsabilité fiscale. Le Programme de péréquation est un outil essentiel dont les provinces moins nanties ont besoin pour atteindre ces objectifs et évoluer vers une plus grande autosuffisance.

Je serais malavisé d'affirmer aujourd'hui que le Programme de péréquation ne rétrécit pas sérieusement les disparités fiscales. Il les réduit effectivement. Sans la péréquation, le Nouveau-Brunswick ne pourrait pas assurer à ses résidents des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité comparables à celui des autres régions du pays. Voici certains éléments qui expliquent l'importance du Programme de péréquation pour le Nouveau-Brunswick.

En 2001-2002, les recettes tirées de la péréquation pour le Nouveau-Brunswick sont évaluées à 1,2 milliard de dollars, soit 24 p. 100 des recettes budgétaires.

Pour ce qui est de la prestation des services publics, les recettes de la péréquation représentent plus de 90 p. 100 des dépenses budgétaires brutes pour le ministère de la Santé et du Mieux-être et dépassent les dépenses budgétaires brutes cumulatives pour l'éducation, l'enseignement postsecondaire et les transports.

Du point de vue des recettes, les recettes de la péréquation dépassent l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés combiné.

Sans la péréquation, les résidents du Nouveau-Brunswick recevraient beaucoup moins de soins de santé, de services d'éducation et autres que les Canadiens qui habitent dans d'autres provinces, et devraient supporter un fardeau fiscal beaucoup plus lourd.

Si la péréquation contribue, en effet, à réduire les inégalités fiscales, la capacité ou non des provinces, après la péréquation,



the ability, after equalization, to provide reasonably comparable levels of public services and taxation.

In 2001-02, New Brunswick's per capita fiscal capacity from own-source revenues is \$4,313. After equalization, New Brunswick's per capita fiscal capacity is raised to the level of the program standard of \$5,879, as is that of other recipient provinces. This translates into an equalization payment of \$1,566 per capita for New Brunswick. This is not pocket change. However, is it enough to ensure that the constitutional commitment can be met?

One of the few comprehensive measures is relative fiscal capacity. Despite the narrowing of fiscal disparities that occurs through equalization, the fact remains that significant disparities in relative fiscal capacity persists, and these have been widening for years.

After equalization, New Brunswick's revenue-raising ability, relative to the national average, is only 91 per cent in 2001-02. Relative to the more affluent provinces of Ontario, Alberta, and British Columbia, it is 87 per cent, while relative to Alberta alone it is only 63 per cent.

Less affluent provinces continue to be challenged in providing similar levels of public service and maintaining tax competitiveness relative to the most affluent provinces. This has never been as apparent as in our environment of today. The personal income tax regimes and general corporation income tax rates adopted by Alberta and Ontario, and Alberta's significant investment in health care in its latest budget, are examples of initiatives that would have considerable costs for a province like New Brunswick to adopt.

Even after equalization, less affluent provinces do not necessarily have the ability to maintain a competitive tax regime or to undertake similar spending initiatives within their current fiscal frameworks without considerably altering their fiscal policies.

The Province of New Brunswick strongly believes that the equalization program must be improved so that it more adequately levels the playing field among provinces.

The importance of the equalization program to New Brunswick was clearly established by unanimous approval by all members of our legislative assembly in motion 89 this past May. This motion, tabled by the Honourable Bernard Lord, Premier of New Brunswick, called upon the Government of Canada to enhance the current equalization program, including removal of the ceiling on equalization payments to ensure it meets its constitutional mandate.

New Brunswick and other jurisdictions have identified three specific improvements that would further narrow fiscal disparities and strengthen the equalization program. These include the

d'offrir les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables suscite de nombreux débats.

En 2001-2002, la capacité fiscale par habitant du Nouveau-Brunswick, à partir des recettes de provenance interne, est de 4 313 dollars. Après la péréquation, la capacité fiscale par habitant du Nouveau-Brunswick augmente pour se situer au niveau de la norme de programme de 5 879 dollars, comme c'est le cas pour les autres provinces bénéficiaires. Ce montant se traduit par un paiement de péréquation de 1 566 dollars par habitant pour le Nouveau-Brunswick. Il ne s'agit pas d'argent de poche. Toutefois, cela est-il suffisant pour assurer le respect de l'engagement constitutionnel?

Une des mesures les plus complètes est la capacité fiscale relative. Malgré le rétrécissement des inégalités fiscales, grâce à la péréquation, d'importantes inégalités persistent toujours dans la capacité fiscale relative, et ces inégalités se sont accrues au cours des dernières années.

Après la péréquation, la capacité de générer des recettes du Nouveau-Brunswick, par rapport à la moyenne nationale, n'est que de 91 p. 100 en 2001-2002. Par rapport aux provinces mieux nanties de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, cela représente 87 p. 100, et par rapport à la seule Alberta, 63 p. 100.

Les provinces moins nanties éprouvent encore de la difficulté à offrir des niveaux comparables de services publics tout en maintenant une compétitivité fiscale par rapport aux provinces mieux nanties. Cette situation n'a jamais été aussi apparente que dans le contexte actuel. Les régimes d'impôt sur le revenu des particuliers et les taux de l'impôt sur le revenu des sociétés en général adoptés par l'Alberta et l'Ontario, et les investissements importants effectués par l'Alberta dans les soins de santé dans son dernier budget, sont des exemples de mesures dont l'adoption comporterait un coût considérable pour une province comme le Nouveau-Brunswick.

Même après la péréquation, les provinces moins bien nanties n'ont pas nécessairement la capacité de maintenir un régime fiscal concurrentiel, ou d'entreprendre des projets nécessitant des coûts équivalents, dans leur cadre fiscal actuel ou sans modifier considérablement leurs politiques fiscales.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick pense fermement que le Programme de péréquation doit être amélioré afin que la situation soit mieux équilibrée entre les provinces.

L'importance du Programme de péréquation pour le Nouveau-Brunswick a été clairement établie par l'adoption de la motion 89 en 2001 par tous les membres de l'assemblée législative. Cette motion, déposée par l'honorable Bernard Lord, premier ministre du Nouveau-Brunswick, demandait au gouvernement du Canada de relever le Programme de péréquation actuel et d'abolir le plafond sur les paiements de péréquation, pour respecter son mandat constitutionnel.

Le Nouveau-Brunswick et d'autres provinces et territoires ont repéré trois améliorations précises qui rétréciraient davantage les inégalités fiscales et renforceraient le Programme de péréquation.

permanent removal of the equalization ceiling, the return to a national average standard, and comprehensive revenue coverage.

The ceiling on equalization was introduced in 1982-83 as a federal affordability measure. Since its inception, the ceiling has been applied in four fiscal years, with a total cost to recipient provinces of about \$3 billion. The ceiling has cost New Brunswick close to \$200 million. There is a good possibility that the ceiling will apply for 2000-01 and, perhaps, future years.

When the ceiling applies, equalization-recipient provinces receive entitlements that are less than what is determined by the formula. Formula-determined entitlements are scaled back to the ceiling level on a per capita basis. As a result, recipient provinces are no longer equalized to the level of the program standard, resulting in a widening of fiscal disparities that the formula is designed to reduce. In essence, the ceiling serves as a clawback of entitlements.

In April 2001, five provincial finance ministers, including my colleague, the former New Brunswick Finance Minister Norm Betts, made representations before the House of Commons Standing Committee on Finance in regards to the equalization ceiling, calling for its removal.

Provincial and territorial leaders have called upon the federal government to permanently remove the ceiling, most recently at the 2001 annual premiers' conference in Victoria, British Columbia this past August.

On principle, the Government of New Brunswick believes that the ceiling on equalization violates the spirit and intent of the constitutional commitment to equalization by limiting the capacity of the program to achieve its fundamental objective and, thus, that it should be permanently removed.

Concerning the national average standard, the 1982 equalization renewal saw a fundamental change in the program's design, including the move from a national average standard, or NAS, to a representative five-province standard, or RFPS. The move to the RFPS removed the most affluent province, Alberta, from the standard, in addition to the four Atlantic provinces. As a result, the standard to which recipient provinces are equalized was lowered considerably. Since the inception of the RFPS, recipient provinces have argued that the lower program standard has raised adequacy concerns.

A national average standard is a more accurate and true measurement of the degree of fiscal disparities that exist across our country, by taking into account the fiscal capacity of all 10 provinces in the federation. Furthermore, a national average can be perceived as more indicative of references to "reasonably comparable" in section 36(2) of the Constitution. Adopting a NAS would enhance horizontal equity and efficiency by further

Il s'agit de l'abolition permanente du plafond sur les paiements de péréquation, du rétablissement d'une norme moyenne nationale et d'un éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation.

Le plafond du Programme de péréquation a été adopté en 1982-1983 à titre de mesure d'abordabilité fédérale. Depuis sa mise en œuvre, le plafond a été appliqué à quatre exercices financiers, ce qui a entraîné un coût total pour les provinces bénéficiaires de 3 milliards de dollars. Le plafond a coûté au Nouveau-Brunswick près de 200 millions de dollars. Il est fort probable que le plafond s'appliquera à l'exercice 2000-2001 et peut-être aux exercices à venir.

Lorsque le plafond est appliqué, les provinces bénéficiaires reçoivent des paiements inférieurs au montant qui est calculé selon la formule. Les droits de péréquation calculés selon la formule sont ramenés au niveau du plafond sur une base par habitant. Par conséquent, les provinces qui touchent des paiements de péréquation ne reçoivent plus un montant équivalent à la norme du programme, ce qui élargit les inégalités fiscales que la formule devait réduire. Essentiellement, le plafond sert de retenue sur les droits de péréquation.

En avril 2001, cinq ministres des Finances provinciaux, y compris mon collègue, l'ancien ministre des Finances du Nouveau-Brunswick, Normand Betts, ont présenté des mémoires au Comité permanent des finances de la Chambre des communes demandant d'abolir le plafond de la péréquation.

Les dirigeants provinciaux et territoriaux ont demandé au gouvernement fédéral d'abolir le plafond de façon permanente, tout récemment encore à la Conférence annuelle des premiers ministres de 2001, qui se tenait à Victoria, en Colombie-Britannique, en août dernier.

En principe, le gouvernement du Nouveau-Brunswick estime que le plafond de la péréquation va à l'encontre de l'esprit et de l'objet de l'engagement constitutionnel envers la péréquation, en limitant la capacité du programme d'atteindre son objectif fondamental. Il estime que ce plafond devrait être aboli de façon permanente.

Le renouvellement de la péréquation en 1982 s'est accompagné d'un changement fondamental dans la conception du programme, dont le passage de la norme moyenne nationale (NMN) à la norme représentative des cinq provinces. Ce transfert éliminait de la NMN la province la plus riche, l'Alberta, en plus des quatre provinces de l'Atlantique. Par conséquent, la norme utilisée pour établir la péréquation des provinces bénéficiaires a été réduite considérablement. Depuis la mise en œuvre de la norme des cinq provinces, les provinces bénéficiaires ont soutenu que la norme inférieure a soulevé des préoccupations concernant la suffisance des montants de péréquation.

Une norme moyenne nationale est une mesure plus exacte des inégalités fiscales qui existent dans l'ensemble du pays, parce qu'elle tient compte de la capacité fiscale des dix provinces de la fédération. De plus, une moyenne nationale serait plus conforme au concept de services «sensiblement comparables» dont il est question au paragraphe 36(2) de la Constitution. L'adoption d'une norme moyenne nationale améliorerait l'équité horizontale et



narrowing fiscal disparities that now persist after the current equalization program.

Currently, recipient provinces are equalized to the per capita revenue-raising capacity of the program standard of \$5,879. In contrast, the per capita revenue-raising ability of the national average standard, before equalization, is \$6,097, a difference of \$218 per capita from the level to which provinces are equalized. For New Brunswick, this equates to a shortfall of \$165 million for the 2001-02 fiscal year.

Over the 1982-83 to 2001-02 period, the average incremental annual cost of moving to a national average standard is \$1.6 billion. Cumulatively, the current standard has resulted in a shortfall exceeding \$31 billion over this period from what a NAS would have provided. For New Brunswick, this translates into \$1.8 billion in forgone revenues.

New Brunswick acknowledges that the current cost of a national average standard may raise affordability concerns. Provincial and territorial finance ministers have identified options that address the stability and affordability issues associated with adopting a national average standard. Premiers have directed finance ministers to examine these options further.

However, the province strongly believes that a national average standard is more representative of fiscal disparities across the country and is more consistent with the intent of the constitutional commitment than the current standard. Moving to a national average standard would help ensure that residents of equalization-recipient provinces receive more truly national levels of health care and other public services at competitive levels of taxation.

One of the inherent principles of the equalization program is comprehensive revenue coverage. Since the inception of the equalization program in 1957, revenue coverage has been expanded to include most provincial-local own-source revenues.

Of particular concern to our province is a measure that was undertaken by the federal government as part of the 1999 program renewal. At that time, the federal government announced that it would only equalize 50 per cent of provincial-local miscellaneous revenues subject to equalization. Thus, for the purposes of determining equalization entitlement, only 50 per cent of these revenues are to be included in the formula. This measure is being phased in over a five-year renewal period.

As a result, equalization entitlements have been reduced. Recipient provinces are not fully compensated for fiscal disparities from this revenue source. This measure is estimated to cost recipient provinces \$230 million in 2001-02, with a cost of \$25 million for New Brunswick. If this measure were fully

l'efficacité, en rétrécissant davantage les inégalités fiscales qui persistent après le Programme de péréquation actuel.

Actuellement, la péréquation des provinces bénéficiaires est fixée en fonction de la capacité de générer des revenus par habitant selon la norme de programme de 5 879 dollars. Par contre, la capacité de générer des revenus par habitant selon la moyenne nationale, avant la péréquation, est de 6 097 dollars, soit une différence de 218 dollars par habitant par rapport à la norme du programme actuel. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, cela représente un manque à gagner de 165 millions de dollars pour l'exercice 2001-2002.

Au cours de la période de 1982-1983 à 2001-2002, le coût différentiel annuel moyen du passage à une norme moyenne nationale est de 1,6 milliard de dollars. Sur une base cumulative, la norme actuelle a entraîné un déficit dépassant 31 milliards de dollars au cours de cette période, comparativement au montant qu'une norme moyenne nationale aurait fourni. Pour le Nouveau-Brunswick, cela se traduit par une perte de revenus de 1,8 milliard de dollars.

Le Nouveau-Brunswick reconnaît que le coût actuel de la norme moyenne nationale suscite des préoccupations concernant l'abordabilité. Les ministres provinciaux et territoriaux des Finances ont trouvé des solutions qui régleraient les problèmes de stabilité et d'abordabilité associés à l'adoption d'une norme moyenne nationale. Les premiers ministres ont demandé aux ministres des Finances d'examiner ces solutions de façon plus approfondie.

Toutefois, le Nouveau-Brunswick estime fermement qu'une norme moyenne nationale est plus représentative des inégalités fiscales dans l'ensemble du pays et plus conforme à l'esprit de l'engagement constitutionnel que la norme actuelle. Le passage à une norme moyenne nationale assurerait que les résidents des provinces bénéficiaires reçoivent des services de soins de santé et d'autres services publics à des niveaux de fiscalité comparables, à l'échelle nationale.

L'un des principes inhérents du Programme de péréquation est celui de l'éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation. Depuis la mise en œuvre du Programme de péréquation en 1957, l'éventail des recettes a été élargi pour inclure la plupart des revenus autonomes locaux des provinces.

Une mesure prise par le gouvernement fédéral dans le cadre du renouvellement du programme de 1999 nous touche particulièrement. En effet, le gouvernement fédéral a alors annoncé qu'il assujettissait à la péréquation, seulement 50 p. 100 des divers revenus provinciaux et locaux. Ainsi, pour calculer les droits de péréquation, seulement 50 p. 100 de ses recettes doivent être incluses dans la formule. Cette mesure est mise en œuvre progressivement au cours d'une période de renouvellement de cinq ans.

En conséquence, les droits de péréquation ont été réduits. Les provinces bénéficiaires ne sont pas entièrement compensées pour les inégalités fiscales de cette source de revenus. Cette mesure coûterait aux provinces bénéficiaires 230 millions de dollars en 2001-2002, dont 25 millions de dollars pour le Nouveau-

implemented in 2001-02, it would cost recipient provinces \$384 million and New Brunswick \$42 million.

New Brunswick believes that comprehensive revenue coverage is a fundamental principle of an effective equalization program by ensuring that overall fiscal disparities among provinces resulting from different revenue sources are captured in the program framework.

In closing, I should like to thank the committee for the opportunity to appear here today. The principle of equalization is accepted and embraced throughout Canada. It is fundamental to ensuring that Canadians, regardless of where they live, are entitled to relatively comparable levels of public services and taxation. The equalization program provides us a vehicle to address the considerable horizontal fiscal imbalances that continue to persist in our federation. What the program requires is strengthening, not a complete overhaul. This is important: It requires strengthening.

Removal of the ceiling, adopting a national average standard and restoring revenue coverage would serve to further reduce fiscal disparities among our provinces and better enable the constitutional commitment of our country to be met.

**The Chairman:** When you say that New Brunswick believes that comprehensive revenue coverage is a fundamental principle of an effective equalization program, may I assume that you do not agree with the proposal put forward by some in the Atlantic region to the effect that revenues from non-renewable resources should be taken out of the equalization formula?

**Mr. Mesheau:** We do not agree with that, no.

**The Chairman:** One of the advocates of that proposal, from whom we will be hearing in a few days, is Professor Boessenkool, who writes for the Atlantic Institute for Market Studies and is a former public servant, I think, in the Atlantic provinces. In any case, he is something of an expert on these matters. He attempts to persuade New Brunswick and several other provinces of the benefits that will eventually accrue from his proposal by stating that it is now widely accepted that the St. Lawrence Basin is one of North America's last remaining major hydrocarbon-bearing basins. He says that Quebec, New Brunswick and Prince Edward Island are all clamouring to negotiate offshore agreements with Ottawa in the event that oil and gas are found in their waters. Onshore drilling is going on right now in New Brunswick.

Do you think that if circumstances change you might change your position?

**Mr. Mesheau:** First, "clamouring" is a relative term. I would not use that exact term. I do not see our position changing in the foreseeable future. It has been unified and we have held to it for some time. I am here today to reinforce it and I expect we would continue to do so.

Brunswick. Si elle était appliquée intégralement en 2001-2002, il en coûterait aux provinces bénéficiaires 384 millions de dollars, et au Nouveau-Brunswick, 42 millions de dollars.

Le Nouveau-Brunswick croit que l'éventail exhaustif des recettes est un principe fondamental d'un véritable programme de péréquation, et que toutes les inégalités fiscales entre les provinces résultant des différentes sources de revenus doivent être intégrées dans la structure du programme.

En terminant, j'aimerais remercier le comité de m'avoir permis de me présenter aujourd'hui. Le principe de la péréquation est accepté et reconnu dans l'ensemble du Canada, et est essentiel pour s'assurer que les Canadiens, où qu'ils habitent, ont droit aux services d'un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. Le Programme de péréquation est un mécanisme pour régler les déséquilibres fiscaux horizontaux considérables qui persistent dans la fédération. Il faut renforcer le programme et non pas en faire une refonte complète. L'important est de renforcer le programme.

L'abolition du plafond, l'adoption d'une norme moyenne nationale et le rétablissement de l'éventail des recettes assujetties à la péréquation réduiraient davantage les inégalités fiscales entre les provinces et permettraient de mieux respecter l'engagement constitutionnel.

**Le président:** Lorsque vous dites que le Nouveau-Brunswick croit que l'éventail exhaustif des recettes est un principe fondamental d'un bon programme de péréquation, puis-je en déduire que vous n'endosse pas la proposition mise de l'avant par certaines personnes dans la région de l'Atlantique, à savoir que les recettes tirées des ressources non renouvelables ne devraient pas être assujetties à la formule de péréquation?

**M. Mesheau:** Non, nous ne sommes pas d'accord avec ces gens.

**Le président:** L'un des défenseurs de cette proposition, que nous entendrons ici dans quelques jours, est le professeur Boessenkool, qui rédige des ouvrages pour l'Atlantic Institute for Market Studies et qui est un ancien fonctionnaire, je crois, des provinces de l'Atlantique. Enfin, c'est un expert en la matière. Il tente de persuader le gouvernement du Nouveau-Brunswick et plusieurs autres provinces des avantages qui découleront de sa proposition en disant qu'il est aujourd'hui largement reconnu que le bassin du Saint-Laurent est l'un des derniers grands bassins d'hydrocarbures en Amérique du Nord. Il dit que le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard prétendent tous négocier des ententes d'exploitation en mer avec Ottawa advenant la découverte de pétrole et de gaz dans leurs eaux. Il se fait actuellement au Nouveau-Brunswick du forage côtier.

À votre avis, si les circonstances changeaient, changeriez-vous de position?

**M. Mesheau:** Premièrement, le terme «prétendre» est relatif. Je n'utiliserais pas ce terme. Je ne crois pas que notre position changera dans un avenir prévisible. Toutes les parties s'entendent et nous préconisons une telle position depuis un certain temps. Je suis ici pour la renforcer et j'espère que nous continuerons de le faire.



**The Chairman:** Do you think that removing non-renewable resources would work to your disadvantage, or are you taking a position on principle?

**Mr. Mesheau:** We have had experience with potash in the province and that was not a positive experience. No, we maintain our approach here.

**Senator Kinsella:** Welcome, Mr. Minister, and congratulations on your appointment as Minister of Finance for the province.

Picking up on the last point raised by Senator Murray, it is the position of the Government of New Brunswick that on equalization you are arguing from a standpoint of principle; correct?

**Mr. Mesheau:** Absolutely.

**Senator Kinsella:** I want to ensure that the record is clear on that.

What is your estimate of the total shortfall that the Province of New Brunswick receives, given the manner in which the equalization program is organized?

**Mr. Mesheau:** It is in the area of \$204 million per year. The ceiling is about \$14 million, the national average standard component is about \$165 million and restoring revenue coverage is about \$42 million.

**Senator Kinsella:** The ceiling is off for this year, right?

**Mr. Mesheau:** Yes.

**Senator Kinsella:** Do you or your colleagues from other jurisdictions have any indication as to the position of the federal Minister of Finance vis-à-vis the ceiling in the next fiscal year?

**Mr. Mesheau:** The ceiling is off for the past year. The problem is the relative unknown that this ceiling imposes upon us. It goes up and down and up and down. There should either be a permanent ceiling or no ceiling. We are proposing that we should get rid of it. We are going through hoops and seeing a downturn in the economy since the second quarter this year. It makes our planning difficult.

**Senator Kinsella:** Obviously, that is not helpful for any minister of finance who has the obligation to make plans.

**Mr. Mesheau:** I learned a long time ago that you make your plan and you work it. If you cannot do that, look out, because you will set yourself up for some serious challenges.

**Senator Kinsella:** Would you share with the members of this committee the nature of the discussions that are ongoing at both the ministerial level and the official level with regard to the ceiling? Have there been intense meetings at the senior official level on this? If so, what is the nature of those discussions? Are there unreasonable roadblocks? It may be helpful for members of this committee to understand the process that goes on in the negotiations between the federal Department of Finance and the provincial department.

**Le président:** Croyez-vous que de soustraire les ressources non renouvelables à la formule de péréquation serait désavantageux pour vous ou si vous adoptez une position de principe?

**M. Mesheau:** Nous avons fait l'expérience avec la potasse dans la province. Expérience qui n'a pas été positive. Non, nous maintenons ici notre approche.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur le ministre, soyez le bienvenu et félicitations pour votre nomination à titre de ministre des Finances de la province.

Pour revenir au dernier point soulevé par le sénateur Murray, en matière de péréquation, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a adopté une position de principe, n'est-ce pas?

**M. Mesheau:** Absolument.

**Le sénateur Kinsella:** Je veux m'assurer que le compte rendu est clair à ce sujet.

À votre avis, quel est le manque à gagner total pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick compte tenu de la façon dont le Programme de péréquation est structuré?

**M. Mesheau:** Cela se situe aux environs de 204 millions de dollars par année. Le plafond est d'environ 14 millions de dollars, la composante de la norme moyenne nationale est d'environ 165 millions de dollars et l'éventail des recettes, environ 42 millions de dollars.

**Le sénateur Kinsella:** Le plafond a été aboli pour cette année, n'est-ce pas?

**M. Mesheau:** Oui.

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce que vous ou vos collègues d'autres provinces ou territoires avez une idée de la position du ministre fédéral des Finances à l'égard du plafond pour le prochain exercice?

**M. Mesheau:** Le plafond a été aboli pour l'an dernier. Le problème, c'est l'inconnue relative que ce plafond nous impose. Il augmente, diminue, augmente et diminue. Il devrait y avoir soit un plafond permanent, soit pas de plafond du tout. Nous proposons de l'éliminer. On nous met le collier et nous constatons un ralentissement de l'économie depuis le deuxième trimestre de cette année. Nous pouvons difficilement planifier.

**Le sénateur Kinsella:** De toute évidence, cela n'aide pas un ministre des Finances qui a l'obligation d'établir des plans.

**M. Mesheau:** J'ai appris il y a longtemps qu'il faut établir un plan, et le respecter. Sinon, attention, parce que vous allez vous retrouver avec des problèmes très graves.

**Le sénateur Kinsella:** Pourriez-vous nous faire part de la nature des discussions tant au niveau des ministres que des fonctionnaires en ce qui concerne le plafond? Est-ce qu'il y a des réunions intensives au niveau des hauts fonctionnaires à ce sujet? Si oui, de quoi est-il question? Y a-t-il des obstacles déraisonnables? Il serait bon que les membres du comité comprennent le processus de négociation entre le ministère fédéral des Finances et le ministère provincial.

**Mr. Mesheau:** I will let my deputy answer that and he can give a little bit of history. He can put into context what we are dealing with.

**Mr. John Mallory, Deputy Minister of Finance, Province of New Brunswick:** Senators, the ceiling has been a problem for the provinces since it was implemented in 1982. It is very difficult for provinces to plan around the ceiling. It has been a problem for all receiving provinces of all political stripes for all the years the ceiling has been in force. It has been a very important issue in recent times. The federal government cut the provinces some slack for one year as a result of a premiers' conference two years ago. The problem for the provinces as a whole is that it is only off for one year and the federal government basically has not given any indication that it will change its position in that respect in the future. The result is that as we now speak the ceiling is still in place and probably in all respects will kick in and clawback entitlements from receiving provinces in the year end as I speak.

**Mr. Mesheau:** I spent a couple of quality days in Vancouver last week with my fellow finance ministers from across the country and the territories. Without exception, they all shared the same point of view, no matter what their political stripe. I am sure if they were here today — and I know that some of them will be talking to you in the future — there would be a general consensus as to this difficulty of planning and what is coming next, whether there will be a ceiling or no ceiling. It makes life somewhat difficult.

**Senator Kinsella:** Minister, do you have a general time frame as to when you have to prepare the budget for the Province of New Brunswick? In consultation with your colleagues, the finance ministers of the other provinces, is there a general idea that ministers have to submit their budgets within a certain time line? How does that relate to a final decision by the federal Minister of Finance on this matter? Or does it keep you totally behind the eight ball?

**Mr. Mesheau:** I think there is more pressure on me than on the federal minister to present a budget. I have to come up with a fairly workable budget by March. We will be getting into some fairly intense budget discussions with the ministers over the next little while.

One of the difficulties that New Brunswick has, as well as other jurisdictions, is communication with the federal minister. We have a meeting set for December 10. It was our desire, as a group, to meet sooner than that. By December 10, basically, the horse is out of the barn for many of us. We have to deal with the situation sooner than that. We are hopeful that we can get together with Mr. Martin some time within the next month or so because we are very much involved with the budgeting process now.

**The Chairman:** Your discussion of the ceiling reminds me that there is also a floor to protect the provinces. I should like to ask you or, perhaps, Mr. Mallory, your deputy minister, who has been around the department for a long time, whether in his recollection New Brunswick has ever been truly protected by that floor. In

**M. Mesheau:** Je vais laisser le soin à mon sous-ministre de répondre à cette question; il pourra vous donner un peu plus de détails. Il peut placer dans son contexte la question que nous examinons actuellement.

**M. John Mallory, sous-ministre des Finances, gouvernement du Nouveau-Brunswick:** Honorables sénateurs, le plafond est un problème pour les provinces depuis sa mise en place en 1982. Il est très difficile pour elles de planifier en fonction de ce plafond. C'est un problème pour toutes les provinces bénéficiaires, peu importe la couleur politique, depuis toutes ces années où le plafond est en vigueur. Un problème très important, surtout ces derniers temps. Le gouvernement fédéral, à la suite d'une conférence des premiers ministres il y a deux ans, a donné un peu de répit à certaines provinces pendant un an. Le problème, pour toutes les provinces, c'est que ce répit n'est valable que pour un an, et que le gouvernement fédéral n'a essentiellement donné aucune indication qu'il modifiera sa position à cet égard dans l'avenir. Résultat: au moment où on se parle, le plafond est toujours en vigueur et viendra probablement couper les vivres aux provinces bénéficiaires à la fin de l'année, à toutes fins pratiques.

**M. Mesheau:** J'ai passé quelques jours enchanteurs à Vancouver la semaine dernière avec mes collègues ministres des Finances des autres provinces et des territoires. Sans exception, tout le monde était d'accord, peu importe la couleur politique. Je suis sûr que s'ils étaient ici aujourd'hui — et je sais que certains d'entre eux comparaitront devant votre comité — il y aurait unanimité sur cette difficulté de planifier et de prévoir, ne sachant pas s'il y aura plafond ou non. Ça nous rend la vie un peu difficile.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur le ministre, est-ce que vous avez un délai de prévu pour la préparation du budget de la province du Nouveau-Brunswick? En consultant vos collègues, les ministres des Finances des autres provinces, est-ce qu'ils conviennent d'un échéancier pour présenter leur budget? Est-ce que cet échéancier dépend d'une décision finale du ministre fédéral des Finances à ce sujet? Ou si cela vous laisse totalement dans le pétrin?

**M. Mesheau:** Je pense qu'il y a plus de pressions qui s'exercent sur moi que sur le ministre fédéral des Finances dans la présentation d'un budget. Je dois présenter un budget assez réaliste en mars. Nous allons entreprendre des discussions budgétaires assez intenses avec les ministres prochainement.

Le Nouveau-Brunswick, tout comme les autres provinces, éprouve de la difficulté à communiquer avec le ministre fédéral. Une réunion est prévue pour le 10 décembre. Tous les ministres des Finances souhaitaient le rencontrer plus tôt. Le 10 décembre, essentiellement, il sera trop tard pour nombre d'entre nous. Nous devons prendre des mesures avant. Nous espérons pouvoir rencontrer M. Martin le mois prochain ou à peu près parce que le processus budgétaire nous accapare déjà.

**Le président:** Votre discussion au sujet du plafond me rappelle qu'il y a aussi un plancher pour protéger les provinces. J'aimerais vous demander, ou à M. Mallory, votre sous-ministre, qui est au ministère depuis longtemps, s'il se souvient que le Nouveau-Brunswick ait déjà été vraiment protégé par ce plancher.



other words, has the floor ever prevented your equalization entitlement from declining precipitously?

**Mr. Mallory:** I am going by memory, but I believe it did help us one year. Our position in the past has been that we would trade the floor for the ceiling. The floor is important but it is not as important to us. I will not speak for any other recipient province; however, I would say that they would probably agree with me on the removal of the ceiling on a go-forward basis.

**Senator Furey:** Thank you for coming here tonight, particularly as you are so new to your portfolio.

I should like you to react to a comment from our federal Minister of Finance, who engaged in a discussion with my colleague from Newfoundland, Senator Rompkey, back in June before this particular committee. Senator Rompkey was saying, in general terms, what you started out to say — that is, that equalization is a good program but it needs some fixing.

**Mr. Mesheau:** Yes.

**Senator Furey:** Mr. Martin's response was this: "I do not think the fact that some provinces have not done as well as other provinces is a failure of equalization. It may be a failure of economic policy. It may be a failure of geography. It may be a failure of history. It may be a failure of many currents, but it is not a failure of the equalization program."

How would you react to that?

**Mr. Mesheau:** I would be generally in agreement with that. It is unfair to look at various components in isolation. I will take a look at a number of these components.

As far as equalization is concerned, we have done, I believe, reasonably well as a province. The day will come, I hope, when we will not require equalization. I would welcome that very much. However, today, and in the foreseeable future, it is very important to us. Twenty-five per cent of our revenue that is required to pay the bills in New Brunswick comes from equalization; it is still a pretty good size component for us.

**Senator Furey:** The issue of CHST payments is my next area of concern. They are done now on a per capita basis. I would ask you to look at a province like Newfoundland, for example, without migration and increasing disparity in, say, delivery of the costs or ability to deliver health care because, presumably, it is our young and healthy people who are going off to other provinces and other parts of the world. This means we are leaving an aging population with even more burden on an already burdened health care system. When you compare the costs of delivery of health care with provinces like Ontario and Alberta, is a per capita allocation an equitable allocation?

**Mr. Mesheau:** I tend to agree as far as the outward-bound young folks are concerned. In New Brunswick, we are seeing a number of folks 50 and over coming back and retiring in the

Autrement dit, est-ce que le plancher a déjà empêché votre péréquation de diminuer brusquement?

**M. Mallory:** De mémoire, je crois que cela nous a aidés un an. Nous avons toujours soutenu que nous étions prêts à échanger le plancher contre le plafond. Le plancher est important, mais pas aussi important pour nous. Sans me faire l'interprète des autres provinces bénéficiaires, je dirais qu'elles seraient probablement d'accord avec moi sur l'élimination du plafond immédiatement.

**Le sénateur Furey:** Merci d'être là ce soir, compte tenu du fait que vous êtes nouveau dans vos fonctions.

J'aimerais savoir ce que vous pensez d'un commentaire de notre ministre fédéral des Finances qui a engagé la discussion avec mon collègue de Terre-Neuve, le sénateur Rompkey, en juin dernier devant notre comité. De façon générale, le sénateur Rompkey disait ce que vous avez commencé à souligner — c'est-à-dire que la péréquation est un bon programme mais qu'il a besoin de réaménagement.

**M. Mesheau:** C'est exact.

**Le sénateur Furey:** La réponse de M. Martin a été la suivante: «Je ne crois pas que le fait que certaines provinces n'aient pas aussi bien tiré leur épingle du jeu que d'autres soit un échec pour la péréquation. C'est peut-être un échec en matière de politique économique, un échec sur le plan géographique. Sur le plan historique. C'est peut-être un échec à bien des égards, mais pas un échec du Programme de péréquation.»

Comment réagissez-vous à cela?

**M. Mesheau:** De façon générale, je suis d'accord. Ce n'est pas juste d'examiner diverses composantes de façon isolée. Je vais en comparer un certain nombre.

En ce qui concerne la péréquation, je crois que nous en avons obtenu une part raisonnable dans notre province. Le jour viendra, j'espère, où nous n'aurons plus besoin de la péréquation. J'en serais très heureux. N'empêche qu'aujourd'hui et dans un avenir prévisible, la péréquation est très importante pour nous. Vingt-cinq pour cent des recettes dont nous avons besoin pour payer les comptes au Nouveau-Brunswick sont tirées de la péréquation: c'est une composante quand même assez importante pour nous.

**Le sénateur Furey:** J'aborde maintenant la question des paiements du TCSPS. On calcule maintenant en fonction du nombre de têtes d'habitant. Prenez le cas d'une province comme Terre-Neuve, sans migration et aux prises avec une augmentation des disparités, disons, dans les coûts ou la capacité d'assurer les soins de santé parce que, présumément, ce sont nos jeunes et les gens en santé qui vont s'établir dans les autres provinces et les autres régions du monde. Ça veut dire que nous laissons une population vieillissante supporter un fardeau encore plus lourd dans un système de soins de santé déjà surchargé. Quand on compare les coûts de prestation des soins de santé avec ceux de provinces comme l'Ontario et l'Alberta, est-ce qu'une allocation par habitant est équitable?

**M. Mesheau:** Je dirais oui, pour ce qui est des jeunes qui quittent la province. Au Nouveau-Brunswick, nous assistons au retour d'un certain nombre de personnes âgées de 50 ans ou plus

province, which adds an interesting dynamic. Obviously, it adds a burden to our health care situation. Respecting health care, originally, when these moneys were coming from Ottawa, it was basically on a 50-50 basis. Their share is down to 12 per cent or 14 per cent. That is a considerable drop. It is very difficult to maintain the standards as outlined in the act.

As far as your question, with the removal of the ceiling and a fair equalization program, I would be willing to do the individual thing, yes, as far as looking at the actual number of folks and basing the health support there along those terms. You must also take into consideration what is going on with the equalization program.

**Senator Bolduc:** May I ask Mr. Mallory, who has been in his position for many years, what the reasons for the ceiling were in 1982. After all, Mr. MacEachen, who is from Nova Scotia, was the federal minister at the time.

**Mr. Mallory:** I do not know what his reasons were.

**Senator Bolduc:** Knowing him as I do, I suspect that he wanted to have some arguments for negotiating with the provinces. That is what I suspect. He was in a difficult situation because 1981 was the beginning of a recession, if you remember.

**Mr. Mallory:** The federal government put restraint on the equalization program in the early 1980s, there is no question about that. The provinces have had to live with that for 20 years. The consequences of that are that the seven recipient provinces are having a difficult time keeping up with the rest of the country.

**Senator Bolduc:** On the other hand, if I understand Mr. Mesheau well, the fact that people are coming back to retire means that you have a high quality of life in New Brunswick.

**Mr. Mesheau:** We like to think so, yes.

**Senator Tunney:** Welcome to the committee. It was good to meet you, minister, before this meeting started. While you were delivering your statement, I was jotting down a few notes. Some of them may be redundant, given what I heard in your presentation and what I have been able to quickly review; however, I still have a few questions.

First, would you change the formula? Second, would you expand the entire program where contributing provinces pay more and recipient provinces receive more? Third, would you abolish the ceiling forever, as well as the floor? Would removing the ceiling solve all your problems or concerns? If you had the responsibility and the authority to administer the whole program across the country, how would you do that, to make some provinces more happy than other provinces?

**Mr. Mesheau:** First, most of us in this country are happy, and that is a good thing. You have certainly given this new kid on the block a lot of tough questions. The question that stands out and

qui viennent prendre leur retraite dans la province, ce qui ajoute une dynamique intéressante. Cela alourdit évidemment le fardeau de notre système de soins de santé. Pour les soins de santé, au départ, lorsque l'argent venait d'Ottawa, c'était 50-50. Maintenant, la part du fédéral est de 12 ou 14 p. 100. C'est toute une baisse. Il est très difficile de maintenir les normes établies dans la loi.

Pour répondre à votre question, avec l'élimination du plafond et un bon programme de péréquation, je dirais oui, je serais prêt à accepter le calcul par tête d'habitant si on tient compte du nombre effectif de personnes et si on évalue le soutien de santé en fonction de ces critères. Il faut aussi tenir compte de ce qui se passe actuellement avec le Programme de péréquation.

**Le sénateur Bolduc:** Puis-je demander à M. Mallory, qui occupe son poste depuis de nombreuses années, pour quelles raisons le plafond avait été adopté en 1982. Après tout, M. MacEachen, qui est de la Nouvelle-Écosse, était le ministre fédéral de l'époque.

**M. Mallory:** Je ne sais pas quelles étaient ses raisons.

**Le sénateur Bolduc:** Le connaissant comme je le connais, je suppose qu'il voulait avoir certains arguments de négociation avec les provinces. C'est ce que je pense. Il était dans une situation difficile parce que 1981, c'était le début de la récession, si vous vous rappelez.

**M. Mallory:** Le gouvernement fédéral a imposé des restrictions au Programme de péréquation au début des années 80, cela ne fait aucun doute. Les provinces doivent vivre avec ces compressions depuis 20 ans. Il en résulte que les sept provinces bénéficiaires éprouvent actuellement beaucoup de difficultés à suivre le reste du pays.

**Le sénateur Bolduc:** Par contre, si je comprends bien M. Mesheau, le fait que les gens reviennent chez nous pour y prendre leur retraite signifie que vous avez une bonne qualité de vie au Nouveau-Brunswick.

**M. Mesheau:** Oui, nous aimons bien le croire.

**Le sénateur Tunney:** Soyez le bienvenu au comité. J'ai eu le plaisir de vous rencontrer, monsieur le ministre, avant la réunion. Pendant votre déclaration, j'ai pris quelques notes. Certaines d'entre elles sont peut-être redondantes, après votre présentation et la brève revue que je viens de faire; j'aimerais quand même vous poser quelques questions.

Premièrement, changeriez-vous la formule? Deuxièmement, élargiriez-vous la portée de tout le programme pour que les provinces contributrices paient davantage et que les provinces bénéficiaires reçoivent davantage? Troisièmement, abolirez-vous définitivement le plafond et le plancher? Est-ce que l'abolition du plafond résoudrait tous vos problèmes? Si vous aviez la responsabilité et le pouvoir d'administrer tout le programme dans tout le pays, comment vous y prendriez-vous pour que certaines provinces soient plus heureuses que d'autres?

**M. Mesheau:** Disons d'abord que la plupart des Canadiens et Canadiennes sont heureux, et c'est une bonne chose. Vous avez certainement posé au néophyte que je suis beaucoup de questions



which I can answer easily is, yes, let us get rid of the ceiling and trash it forever. We can then go through the formulas, et cetera.

It would be nice for the folks in Ottawa to listen to the jurisdictions in a very inclusive-type forum, which I think is part of the process. After what I heard last week, I have a lot of faith in my fellow finance ministers from across this country. I would be quite willing to participate with them and the right people here in this town to hammer out a workable equalization program that will put and keep smiles on everyone's face. I think it is quite doable.

I have been around a long time. I know that you do not get everything you want. I am just here asking for some of the stuff that we need. There are needs and wants; I am here today to talk about needs, not wants.

I have not answered all of your questions, but I think in a nutshell the most important thing you brought up was the ceiling. It must go, and it must stay away.

As far as working it out, I think we can do that with the other jurisdictions. I will run through a little recipe for strengthening the equalization program. Removing the ceiling violates the spirit and intent of the constitutional commitment. It effectively lowers the program standard and widens fiscal disparities. Since its introduction in 1982, the ceiling has cost my province \$194 million. That is a lot of money in my neck of the woods. Adopting a national average standard would provide a more accurate measurement of the degree of fiscal disparities across the country by taking all provinces into account. That is important. We are all part of this. The impact on New Brunswick in 2001-02 amounts to \$165 million. There has been a \$1.8 billion shortfall for our province since the introduction of the five-province standard in 1982. The last time I checked there were a few more provinces in this Confederation than five.

Comprehensive revenue coverage is a fundamental principle of an effective program and ensures that fiscal disparities that result from different revenue sources are reflected. The 1999 EQ program renewal saw revenue coverage of the program reduced. The impact on my province of restoring revenue coverage is \$25 million in 2001-02 and \$42 million if the measure were fully implemented.

**Senator Tunney:** Are you not concerned with the abolishment of the ceiling that, perhaps, a couple of contributing provinces might then say, "This is just getting intolerable for us." They might then raise a ruckus in this country about the whole program.

**Mr. Mesheau:** Exactly. In my preamble, I said that you cannot individualize provinces as contributing. We are talking Ottawa and federal dollars here. We are talking about the federal jurisdiction and federal money. I tend not to say, "Here we are in New Brunswick and I need a handout from Ontario or a handout from Alberta." By God, I do not look at it that way, senator, not at all. I

difficultes. La question qui ressort et à laquelle je peux répondre facilement, c'est oui, débarrassons-nous du plafond pour toujours. On peut ensuite examiner la formule, et cetera.

Ce serait bien que les gens d'Ottawa écoutent ce que les provinces et territoires ont à dire dans un forum englobant tout le monde qui, je pense, fait partie du processus. Après ce que j'ai entendu la semaine dernière, j'ai énormément confiance dans mes collègues les ministres des Finances de tout le pays. Je serais tout à fait disposé à participer avec eux et avec les personnes compétentes ici à Ottawa pour établir un programme de péréquation réaliste qui rendrait tout le monde heureux. Je pense que c'est tout à fait possible.

Je suis en politique depuis un certain temps. Je sais que l'on n'obtient pas tout ce qu'on veut. Je suis simplement ici pour vous demander certaines des choses dont nous avons besoin. Il y a des besoins et des désirs; je suis ici pour vous parler des besoins, pas des désirs.

Je n'ai pas répondu à toutes vos questions, mais je pense qu'en résumé, la chose la plus importante que vous avez soulevée, c'était le plafond. On doit s'en défaire pour toujours.

En ce qui concerne les détails, je pense qu'on peut y arriver avec les autres provinces et territoires. Je vais vous donner une petite recette pour renforcer le Programme de péréquation. Enlever le plafond viole l'esprit et la lettre de l'engagement constitutionnel. Le plafond abaisse la norme du programme et élargit les disparités fiscales. Depuis sa mise en place en 1982, le plafond a coûté à ma province 194 millions de dollars. C'est beaucoup d'argent dans mon coin de pays. Adopter une norme moyenne nationale constituerait une mesure plus exacte du niveau de disparité fiscale dans tout le pays en tenant compte de toutes les provinces. Cela est important. Nous faisons tous partie du même régime. L'impact sur le Nouveau-Brunswick en 2001-2002 s'élève à 165 millions de dollars. Il y a un manque à gagner de 1,8 milliard de dollars pour notre province depuis la mise en place de la norme des cinq provinces en 1982. La dernière fois que j'ai vérifié, il y avait plus de cinq provinces dans la Confédération.

Quant à l'éventail exhaustif des recettes, c'est un principe fondamental d'un programme efficace et qui met en lumière les disparités fiscales résultant des différentes sources de revenus. Le renouvellement du Programme de péréquation en 1999 est venu réduire les recettes. Les efforts pour rééquilibrer les recettes coûtent 25 millions de dollars à ma province en 2001-2002 et 42 millions de dollars si la mesure était mise en œuvre de façon intégrale.

**Le sénateur Tunney:** Mais si on abolit le plafond, ne craignez-vous pas que quelques provinces contributrices diraient: «C'est tout simplement intolérable pour nous.» Et elles pourraient faire tout un boucan au pays au sujet de tout le programme.

**M. Mesheau:** Exactement. Dans mon préambule, j'ai dit que l'on ne devait pas qualifier certaines provinces de contributrices. Nous parlons ici d'argent qui vient du gouvernement fédéral. Nous parlons ici de la compétence du gouvernement fédéral et de son argent. J'évite de dire: «Voilà, le Nouveau-Brunswick a besoin d'un coup de main de l'Ontario et de l'Alberta.» Dieu sait que je

am here in Ottawa because I am dealing with a federal jurisdiction.

**Senator Tunney:** Yes. We still have a premier here in Ontario.

**Mr. Mesheau:** Until March, I hear.

**Senator Tunney:** Yes. He was talking not long ago about deducting the resource revenues from your share.

**Mr. Mesheau:** We all have weak moments, and I think Mr. Harris was having a weak moment. Quite frankly, once we get to a certain age — and I do not know if you have experienced it, senator — I know I have, and I think Mr. Harris probably experienced it that day — we have weak moments. The next day he said, “No, I was incorrect. That is not the spirit of the federation.” I respect him for putting things right. I must give him the benefit of the doubt.

**The Chairman:** I have a question about the ceiling, minister. If the ceiling makes it difficult for you as Minister of Finance to plan, do you not think that the removal of the ceiling will make it more difficult for Mr. Martin to plan?

**Mr. Mesheau:** I have a lot of respect for Mr. Martin’s capabilities. I am just a little old finance minister from New Brunswick. He is the big guy. It may, but we all have our challenges. Mr. Martin is a capable individual. If this means a little more planning on his part, I think he has the horsepower, the capability and the brainpower to do it. I am not overly concerned about that.

**Senator Stratton:** Thank you for coming here tonight. When you talk about an average, are you talking about a 10-province average?

**Mr. Mesheau:** Yes.

**Senator Stratton:** How do you think the federal government would react to that? They have played with these numbers over the years, if what I have read is accurate. When I hear presentations such as yours, particularly in the times that we are in, and recognizing your needs, I am always curious. I understand your needs because I am from a have-not province as well.

**Mr. Mesheau:** I try not to use that term, senator.

**Senator Stratton:** My hand is out and I say “gimme.”

My present concern is with the way the fiscal situation is looking now. Mr. Martin has not come out and said anything yet. I look at the way the system works. In good times, you get more and in bad times he clamps down because he has to clamp down. If you are fiscally responsible you have to do that. Is there not another way of doing this? When I look at it, all I see is an up-and-down repetition in the cycle, and that will not change. I just cannot see that changing.

n’envisage pas la question de cette façon, sénateur, mais pas du tout. Je suis ici à Ottawa parce que je traite d’une question qui relève de la compétence du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Tunney:** Oui. Nous avons encore un premier ministre ici en Ontario.

**M. Mesheau:** Jusqu’au mois de mars, d’après ce que j’ai entendu.

**Le sénateur Tunney:** Oui. Il voulait récemment déduire les recettes des ressources de votre contribution.

**M. Mesheau:** Nous avons tous nos moments de faiblesse, et je pense que M. Harris était en train d’en vivre un. Bien honnêtement, quand on arrive à un certain âge — et je ne sais pas si vous en êtes là, sénateur — moi j’ai atteint le cap, et je pense que M. Harris est probablement dans le même cas — nous avons des moments de faiblesse. Le lendemain il a dit: «Non, j’ai fait erreur. Ce n’est pas dans l’esprit de la fédération.» Je le respecte pour avoir rectifié les choses. Je dois lui donner le bénéfice du doute.

**Le président:** J’aimerais vous poser une question au sujet du plafond, monsieur le ministre. Si, à titre de ministre des Finances, le plafond entrave votre planification, ne croyez-vous pas que l’élimination de ce plafond rendra la tâche de planification encore plus difficile pour M. Martin?

**M. Mesheau:** J’ai beaucoup de respect pour les compétences de M. Martin. Moi, je ne suis que le petit ministre des Finances du Nouveau-Brunswick. C’est lui le grand patron. Peut-être que oui, mais nous avons tous nos propres difficultés. M. Martin est une personne très compétente. Il devra peut-être planifier davantage mais il en a les moyens, le pouvoir et l’intelligence. Cela ne me préoccupe pas outre mesure.

**Le sénateur Stratton:** Merci d’être là ce soir. Quand vous parlez d’une moyenne, est-ce que vous parlez d’une moyenne des dix provinces?

**M. Mesheau:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** À votre avis, comment le gouvernement fédéral réagirait-il à cela? Il joue avec ces chiffres depuis des années, si ce que j’ai lu est exact. Lorsque j’entends des exposés comme le vôtre, particulièrement en ce moment, et en reconnaissant vos besoins, je suis toujours curieux. Je comprends vos besoins parce que je viens d’une province moins nantie également.

**M. Mesheau:** J’essaie de ne pas utiliser ce terme, sénateur.

**Le sénateur Stratton:** Je tends la sébile.

Ce qui me préoccupe actuellement, c’est la façon dont la situation financière se présente. M. Martin n’a encore rien déclaré à ce sujet. Je regarde comment le système fonctionne. Lorsque les temps sont bons, vous obtenez plus, et lorsque les temps sont durs, il tient les cordons serrés parce qu’il doit le faire. Si vous êtes fiscalement responsable, c’est ce qu’il faut faire. N’y a-t-il pas une autre façon de procéder? Quand j’examine la situation, tout ce que je vois, c’est une répétition en montagnes russes du cycle, et cela ne changera pas. Je ne vois tout simplement aucune perspective de changement.



Have you looked at other methods? Talking about a 10-province average and removing the ceiling simply means that you get more money all the time. If there is no ceiling, it will climb with inflation.

You must recognize the prudence that the federal government must exercise in the event its revenues drop off the end of the table. We are not sure that is happening, but many business reports lead us to believe that it is. There must be another way of doing this. How can we build this fluctuation into long-term stability?

**Mr. Mesheau:** You are basically asking whether there is a way to plateau this, to get rid of the hills and valleys.

**Senator Stratton:** Yes.

**Mr. Mesheau:** We have seen some pretty good revenue generation in the last few years by the federal government. It is in a very revenue positive stance, although it is obviously facing challenges now, as are the provincial jurisdictions. There has been, however, reluctance by the federal government to enter into more open and timely discussion and better planning to work through some of these issues.

As of one week ago, the plan was that we would get together with the federal minister on December 10. This is after the events of September 11 and a lot of rather unpleasant water under the economic bridge in the last few months. It seems to me that we can do a better job of hammering out workable solutions, solutions that would level out the mountains and valleys, so that we have more consistency and continuity in what we offer.

These are fairly broad terms, but the spirit of this federation is a number of provinces living and working together. However, as far as equalization goes, I feel that I am in a country of five provinces. There is give and take at all levels. Be it defence or whatever, New Brunswickers will be there, as will the other provinces. I believe that it is fundamentally wrong to draw lines when that becomes convenient.

**Senator Wiebe:** My question may be difficult to answer, or you may not wish to answer it. On page 4 of your brief, you skirt around the issue a bit. This issue has been of concern to me and has given me reason to think.

I come from Saskatchewan, another have-not province, where we live next to the province of Alberta. In Canada, we are strong believers in everyone being equal and everyone having the opportunity to share the same benefits, especially as it relates to health care.

What happens in the future if a province, through good fortune, has a tremendous amount of wealth and raises the health care bar pretty high? The demand on the other provinces will be to provide a similar level of care. Is it financially feasible for the federal government to level that playing field?

**Mr. Mesheau:** These are almost beyond provincial jurisdiction philosophies. On health care, benchmarks have been established by the federal government to which we in New Brunswick try to

Avez-vous envisagé d'autres méthodes? Établir une moyenne des dix provinces et éliminer le plafond signifie simplement que vous obtenez plus d'argent tout le temps. S'il n'y a pas de plafond, ça va grimper avec l'inflation.

Vous devez reconnaître la prudence que le gouvernement fédéral doit exercer au cas où ses revenus baisseraient de façon marquée. Nous ne sommes pas certains que cela se produit, mais de nombreux rapports d'entreprises nous portent à croire qu'il en est ainsi. Il doit y avoir une autre façon de procéder. Comment pouvons-nous intégrer cette fluctuation à la stabilité à long terme?

**M. Mesheau:** Essentiellement, vous demandez s'il y a une façon d'aplanir les choses, pour se défaire de l'effet «montagnes russes».

**Le sénateur Stratton:** C'est exact.

**M. Mesheau:** Le gouvernement fédéral a récolté d'assez bonnes recettes au cours des dernières années. La récolte est très encourageante bien que de toute évidence, la situation peut devenir critique, et c'est la même chose pour les provinces. Cependant, le gouvernement fédéral hésite à entreprendre une discussion plus ouverte et plus opportune et à mieux planifier pour régler certains de ces enjeux.

Il y a une semaine, nous devons rencontrer le ministre fédéral le 10 décembre. C'est après les événements du 11 septembre et beaucoup d'eau polluée a coulé sous le pont de l'économie au cours des derniers mois. Il me semble que nous pouvons faire mieux et élaborer des solutions pratiques, des solutions qui viendraient aplanir les difficultés, afin que ce que nous offrons soit plus uniforme et plus constant.

Ce sont là des termes assez généraux, mais l'esprit de la fédération, c'est un nombre de provinces qui vivent et travaillent ensemble. Mais en ce qui concerne la péréquation, j'ai l'impression d'être dans un pays de cinq provinces. C'est donnant-donnant à tous les niveaux. Que ce soit la défense ou peu importe, les Néo-Brunswickois seront là, tout comme les autres provinces. Je crois qu'il est fondamentalement erroné de tracer des limites lorsque cela fait l'affaire.

**Le sénateur Wiebe:** Ma question sera peut-être une question difficile, ou vous ne voudrez peut-être pas y répondre. À la page 4 de votre mémoire, vous tournez quelque peu autour du pot. C'est une question qui me préoccupe et me donne matière à réflexion.

Je viens de la Saskatchewan, une autre province moins nantie, où nous sommes voisins de l'Alberta. Au Canada, nous croyons beaucoup à l'égalité pour tous et aux chances égales pour tous de partager les mêmes avantages, surtout en ce qui concerne les soins de santé.

Que se passerait-il si une province, qui a de la chance, qui jouit d'une subite prospérité élevait considérablement le niveau de soins de santé? Les autres provinces voudront offrir des niveaux de service semblables. Est-ce que c'est financièrement faisable pour le gouvernement fédéral de niveler les règles du jeu?

**M. Mesheau:** Ce que vous dites là excède les compétences provinciales. En matière de soins de santé, le gouvernement fédéral a fixé des repères que le gouvernement du Nouveau-

adhere. It is very challenging with the escalating cost of health care to maintain some of those benchmarks. Health care dollars from the federal government declined from 50 per cent to 12 per cent or 14 per cent for many jurisdictions, and that makes it difficult to maintain standards.

The federal government sets the standards. If the federal government gives the provinces the opportunity to generate revenue through equalization, et cetera, we will maintain those standards. Some provinces may get oil rich, but I do not think that will happen to New Brunswick overnight. We in New Brunswick intend to grow our economy incrementally and successfully. With the help of the federal government, I think that we can maintain a good averaging across the country in things like health care.

I do not know what the answer is. If Alberta wants to go through the roof on health care, that is Alberta. I am prepared to try to offer a national average to the folks of New Brunswick and work to that standard.

One of the reasons I am here today is that I need the help of the federal government to maintain that averaging of health care through the act that is in place.

**Senator Wiebe:** Some day I would like to have the opportunity to discuss that concern philosophically with you and other ministers because it could be a problem in the future. The federal government sets the standards and every province tries to reach those standards. If one province far exceeds those standards, the political pressure on the other provinces to do the same could be very damaging not only to that province but to the entire country.

**Mr. Mesheau:** I suppose that as a less rich province I can talk big, but we must exercise constitutional commitment in this country. If there is a province that is less fortunate than New Brunswick, I would like to think that we would do what we could to help that province come up to the standard that the rest of the provinces enjoy.

**Senator Moore:** Thank you, Mr. Minister, for coming here today with your officials.

I should like to ask you a bit about the comprehensive revenue coverage aspect of your presentation for the benefit of committee members and Canadians who may be watching this hearing on CPAC.

What does that mean? Will you give us some examples of provincial-local own-source revenues and tell us what is covered and what is not?

**Mr. Mesheau:** This is probably the most technical and somewhat esoteric of the three components, so I will rely on my technician to give you quality answers. That is a very good question.

**Mr. Mallory:** There are provincial, local and miscellaneous revenues. There are really 33 equalization formulas. There is a formula for every revenue, be it personal income tax, corporate income tax, gasoline revenues, property tax, et cetera. There are

Brunswick essaie de respecter. C'est très difficile, avec l'escalade des coûts des soins de santé, de maintenir certains de ces repères. Les crédits au titre des soins de santé provenant du gouvernement fédéral sont passés de 50 p. 100 à 12 p. 100 ou 14 p. 100 pour bien des provinces, et il est difficile de respecter toutes les normes.

C'est le gouvernement fédéral qui fixe les normes. Si le gouvernement fédéral donne aux provinces la possibilité de générer des recettes grâce à la péréquation, et cetera, nous allons maintenir ces normes. Certaines provinces peuvent s'enrichir grâce au pétrole, mais je ne pense pas que cela va se produire au Nouveau-Brunswick du jour au lendemain. Nous, au Nouveau-Brunswick, voulons réussir à faire croître notre économie. Avec l'aide du gouvernement fédéral, je pense que nous pouvons maintenir une bonne moyenne dans tout le pays, notamment pour les soins de santé.

Je ne sais pas quelle est la solution au problème. Si l'Alberta veut tout défoncer en matière de santé, c'est son affaire. Je suis disposé à essayer d'offrir une moyenne nationale aux gens du Nouveau-Brunswick et à respecter cette norme.

L'une des raisons pour lesquelles je suis ici aujourd'hui, c'est que j'ai besoin d'aide du gouvernement fédéral pour maintenir ces soins de santé moyens grâce à la loi qui est en vigueur.

**Le sénateur Wiebe:** Un jour, j'aimerais avoir la possibilité de discuter de cette préoccupation philosophique avec vous et d'autres ministres parce que cela pourrait être un problème à l'avenir. Le gouvernement fédéral fixe les normes et chaque province essaie de les respecter. Si une province dépasse de loin ces normes, la pression politique qui s'exercera sur les autres provinces pour la rejoindre pourrait être dévastatrice non seulement pour cette province, mais pour tout le pays.

**M. Mesheau:** Je suppose qu'en tant que province moins riche, je peux exiger beaucoup, mais nous devons respecter les engagements constitutionnels au pays. Si une province est moins fortunée que le Nouveau-Brunswick, j'aimerais bien penser que nous ferions tout ce que nous pourrions pour l'aider à atteindre la norme dont jouissent les autres provinces.

**Le sénateur Moore:** Merci, monsieur le ministre, d'être venu ici ce soir avec vos fonctionnaires.

J'aimerais vous poser quelques questions au sujet de l'éventail exhaustif des recettes dont vous avez parlé dans votre mémoire présenté aux membres du comité et aux Canadiens qui suivent peut-être ces délibérations sur le réseau CPAC.

Qu'est-ce que ça veut dire? Pourriez-vous nous donner quelques exemples de recettes provinciales ou de provenance interne et nous dire ce que cela couvre ou ne couvre pas?

**M. Mesheau:** C'est probablement la plus technique et la plus ésotérique des trois composantes, je vais donc demander à mon technicien de vous donner une réponse fiable. Votre question est très intéressante.

**M. Mallory:** Il y a les recettes provinciales, de provenance interne et diverses. En réalité, il y a 33 formules de péréquation. Il y a une formule pour chaque recette, que ce soit l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, les



33 separate revenue sources. Under the program, all provincial revenues are aggregated, and that is used to form the basis of the calculation to determine whether a province receives an entitlement.

In the last round, the federal government finally won the day. They said, "It is a federal program." They took the one revenue source or provincial local source and said that it would not equalize 100 per cent of the revenues any longer, that over a period of years it would equalize 50 per cent. That essentially meant that only half of the provincial-local revenues would be equalized.

**Senator Moore:** What is the total of the 33 revenue sources in your province?

**Mr. Mallory:** What is the total entitlement?

**Senator Moore:** Yes.

**Mr. Mallory:** It is worth about 24 per cent of our revenues, or about \$1.2 billion.

**Senator Moore:** Under the 1999 program renewal, you say that the federal government announced that it would only equalize 50 per cent of provincial-local miscellaneous revenues. What is that? Is that different from own-source revenues?

**Mr. Mallory:** There are a number of smaller revenue sources. They could be user fees as opposed to revenues like personal income taxes, corporate taxes, sales taxes and gasoline taxes.

There are a number of miscellaneous revenues that could be anything from user fees that provinces levy to some fees that municipal governments levy that are in this category.

**Senator Moore:** Where do casino revenues fit in?

**Mr. Mallory:** Provincial lottery revenues are a separate government source.

**Senator Moore:** They are not among the miscellaneous?

**Mr. Mallory:** No, they are not. Equalizing half of them essentially provides a province with half the entitlements that they would normally receive from that revenue source. In our case, the bottom line is that that decision, when fully implemented and which will be phased in over a four-year period, will deprive the province of \$42 million a year in terms of what the province would normally receive.

**The Chairman:** Who levies the property taxes in New Brunswick now?

**Mr. Mallory:** The province and the municipalities both have a property tax. The province collects on behalf of the municipalities, but there is a provincial property tax and a municipal property tax.

**The Chairman:** Is it factored in?

recettes pétrolières, les taxes foncières, et cetera. Il y a 33 sources de revenus distinctes. Dans le programme, on tient compte de toutes les recettes provinciales et l'ensemble sert à former la base du calcul afin de déterminer si une province a droit à la péréquation.

Lors du dernier round, le gouvernement fédéral a finalement eu raison. Il a dit: «C'est un programme fédéral.» Il s'est basé sur la source des revenus ou la source des recettes provinciales ou locales et a déclaré qu'il ne compenserait plus 100 p. 100 de ces recettes et que d'ici quelques années, la péréquation serait réduite de 50 p. 100. Essentiellement, cela signifiait que seulement la moitié des recettes provinciales ou locales feraient l'objet de la péréquation.

**Le sénateur Moore:** Quel est le total des 33 sources de revenus dans votre province?

**M. Mallory:** La péréquation totale?

**Le sénateur Moore:** Oui.

**M. Mallory:** Cela représente environ 24 p. 100 de nos recettes, soit quelque 1,2 milliard de dollars.

**Le sénateur Moore:** Dans le cadre du renouvellement du programme en 1999, vous dites que le gouvernement fédéral a annoncé qu'il n'assujettirait à la péréquation que 50 p. 100 des recettes provinciales et de provenance interne «diverses»? Qu'est-ce que cela veut dire? Est-ce que c'est différent des recettes «traditionnelles»?

**M. Mallory:** Il y a plusieurs petites sources de recettes. Il peut s'agir de frais imposés à certains utilisateurs par opposition aux recettes comme l'impôt sur le revenu des particuliers, des sociétés, la taxe de vente et la taxe sur l'essence.

Il y a plusieurs recettes diverses qui peuvent être soit les frais d'utilisation que les provinces imposent, les frais qu'imposent les administrations municipales également, qui font partie de cette catégorie.

**Le sénateur Moore:** Et les recettes des casinos, dans quelle catégorie sont-elles classées?

**M. Mallory:** Les recettes de loteries provinciales sont une source distincte de recettes gouvernementales.

**Le sénateur Moore:** Elles ne sont pas classées parmi les recettes diverses?

**M. Mallory:** Non. Assujettir la moitié de ces recettes à la péréquation, c'est essentiellement priver une province de la moitié des indemnités auxquelles elle aurait normalement droit. Dans notre cas, nous avons conclu que cette décision, lorsqu'elle sera mise en œuvre intégralement et intégrée sur une période de quatre ans, privera la province de 42 millions de dollars par année comparativement à ce que la province recevrait normalement.

**Le président:** Qui perçoit les impôts fonciers au Nouveau-Brunswick actuellement?

**M. Mallory:** La province et les municipalités imposent toutes deux une taxe foncière. La province perçoit la taxe au nom des municipalités, mais il y a une taxe foncière provinciale et une taxe foncière municipale.

**Le président:** Est-ce qu'on en tient compte?

**Mr. Mesheau:** This component is the one on which I spent the most time to get my head around. It is not the largest financially. I would say that it is the average standard that impacts us negatively. This one is technically involved.

**Senator Moore:** Concerning the 33 revenue sources, are those set in each province across the nation or is that 33 in New Brunswick? Do other provinces have more than that or less than that? Does the miscellaneous category go up as well? Are those items also a set listing or category?

**Mr. Mallory:** By and large, there are 33 provincial local revenues that are levied by the 10 Canadian provinces. All of those provinces have a tax base for those revenue sources. Some do not have any taxes on those sources. For example, Alberta does not have a sales tax. However, they still have fiscal capacity to raise sales tax revenues if they choose to do so. Basically, this is a summary of what would be a representative tax system available to all Canadian provinces. It would consist of those 33 revenue sources.

**Senator Furey:** Minister, I should like to take you back to your last comment in response to Senator Wiebe. You very generously said that if you were in a position to help less fortunate provinces you would like to think you would do so. Would you be prepared to support a special case for have-not provinces who are prosecuting non-renewable resources to have clawback arrangements reduced significantly? They are reduced somewhat now in Nova Scotia and in Newfoundland with oil and gas. Or would you have them eliminated until those have-not provinces become have provinces and are contributing to the federation?

**Mr. Mesheau:** Our position is not to do that.

**Senator Furey:** You will not be that generous?

**Mr. Mesheau:** In terms of some revenue sources, we are a have province. We are talking specifically about health care. We are not in same position, obviously, as Newfoundland and Nova Scotia right now. Quite frankly, I have not seen too many drilling rigs out in the Northumberland Strait lately looking for minerals or God knows what out there.

**Senator Furey:** Do you think it would make for a stronger federation if have-not provinces were given that additional opportunity to get on their feet quicker and become contributing members to the federation in a much more efficient and faster fashion?

**Mr. Mesheau:** Philosophically, senator, I would support that.

**Senator Kinsella:** Given many of the circumstances of recent weeks, this study of equalization by the committee is timely. I say that because it speaks directly to what we are as a nation. This equalization is all about sharing the wealth of the nation.

**M. Mesheau:** Cette composante est celle sur laquelle je passe le plus de temps. Ce n'est pas la plus importante sur le plan financier. Je dirais que c'est la norme moyenne qui a sur nous des répercussions négatives. La taxe foncière représente une difficulté technique.

**Le sénateur Moore:** En ce qui concerne les 33 sources de recettes, est-ce que ce sont les mêmes dans chaque province ou seulement au Nouveau-Brunswick? Est-ce que d'autres provinces en ont plus ou moins? Est-ce que la catégorie «diverses» varie également? Est-ce que ces articles font aussi l'objet d'une liste ou d'une catégorie?

**M. Mallory:** Dans l'ensemble, il y a 33 sources de recettes de provenance interne qui sont imposées par les provinces canadiennes. Toutes ces provinces ont une assiette fiscale pour ces sources de revenus. Certaines provinces n'ont pas de taxes sur certaines sources. Par exemple, l'Alberta n'a pas de taxe de vente, mais elle a toujours la capacité d'en imposer une si elle le veut. Essentiellement, ces 33 sources de recettes constituent ce que serait un système fiscal représentatif pour toutes les provinces canadiennes.

**Le sénateur Furey:** Monsieur le ministre, j'aimerais vous ramener à votre dernier commentaire en réponse à la question du sénateur Wiebe. Vous avez dit très généreusement que si vous étiez en mesure d'aider des provinces moins fortunées, vous aimez croire que vous le feriez. Seriez-vous disposé à défendre une cause particulière pour une province moins nantie qui tire des recettes de ressources non renouvelables et qui verrait sa récupération réduite de façon considérable? Cette récupération est beaucoup réduite en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve avec le pétrole et le gaz. Ou élimineriez-vous ces recettes jusqu'à ce que ces provinces moins nanties deviennent des provinces riches et contribuent à la fédération?

**M. Mesheau:** Nous n'avons pas de telles intentions.

**Le sénateur Furey:** Vous ne seriez pas aussi généreux?

**M. Mesheau:** En ce qui concerne certaines sources de revenus, nous sommes une province nantie. Nous parlons ici en particulier des soins de santé. De toute évidence, nous ne sommes pas dans la même position que Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse actuellement. Bien honnêtement, je n'ai pas vu beaucoup de plates-formes de forage dans le détroit de Northumberland à la recherche de minéraux ou Dieu sait quoi.

**Le sénateur Furey:** Croyez-vous que cela contribuerait à renforcer la fédération si les provinces moins nanties avaient cette possibilité supplémentaire de se remettre sur pied plus rapidement, de contribuer ainsi à la fédération de façon beaucoup plus efficace et rapide et de devenir des membres participants?

**M. Mesheau:** Philosophiquement, sénateur, je serais d'accord.

**Le sénateur Kinsella:** Compte tenu des nombreux événements des dernières semaines, cette étude de la péréquation par le comité arrive à point nommé. Je le signale parce que cela s'adresse directement à ce que nous sommes en tant que pays. Cette péréquation concerne le partage de la prospérité du pays.



Minister, you drew our attention specifically to section 36(2) of the Constitution. There are two parts in section 36 that describe the principal of equalization, of sharing the wealth as a fundamental value of Canada. In essence, those two parts deal with ensuring that everyone catches up if they fall behind and maintaining this equalization.

In conclusion, would you speak to those two elements of equalization because it is fundamental to the work of this committee?

**Mr. Mesheau:** I do not have a copy of section 36(2) with me today. The key here is to put us on somewhat of a level playing field. I realize that that is extremely difficult. How level do I want it? I would like it to be fairly level.

The other component of section 36(2) is to get us out or to put us beyond the situation we are in now so that some day we can say goodbye to equalization and, some day, there may be a province next to us or across the country that needs our help. These are important things. This section I have come to know intimately in the last seven days. Those two key areas are very important, namely, a level playing field and the opportunity. I am not here looking for handouts; I am here looking for an opportunity. This money in equalization, this support, is put to good work. We do not spin a lot of tires with it. If it can help improve the economy of my jurisdiction and, ultimately, the economy of this country, then that is a good thing.

**The Chairman:** You have gotten these public hearings off to a good start, sir. We thank you for coming here so early in your mandate. We thank you and Mr. Mallory, your deputy minister. We wish you every success in meeting your new challenges as Minister of Finance.

**Mr. Mesheau:** Mr. Chairman, I appreciate your kindness here.

We have a great deal of respect for Mr. Martin and for the federal government. We look at them as very good people to do business with. It is just that there is some shoring up to do and a few issues to deal with.

The committee adjourned.

Monsieur le ministre, vous avez attiré notre attention sur le paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle. Il y a deux parties à l'article 36 qui décrivent le principe de la péréquation, du partage de la richesse comme étant une valeur fondamentale du Canada. Essentiellement, ces deux volets voient à ce que tout le monde se rattrape s'il perd du terrain, et à maintenir son équilibre.

En conclusion, pourriez-vous nous parler de ces éléments de la péréquation parce que c'est fondamental pour le travail du comité?

**M. Mesheau:** Je n'ai pas de copie du paragraphe 36(2) avec moi aujourd'hui. La clé ici, c'est que tout le monde soit à peu près au même niveau. Je suis conscient que cela est extrêmement difficile. Mais à quel niveau? Un niveau élevé, j'espère.

L'autre composante du paragraphe 36(2) consiste à nous sortir du pétrin actuel pour qu'un jour, nous puissions dire adieu à la péréquation et que nous puissions aider à notre tour une province voisine ou située à l'autre bout du pays. Ce sont là des choses importantes. J'ai appris à connaître intimement cette disposition depuis sept jours. Ces deux éléments clés sont très importants, à savoir des règles du jeu égales pour tous et la possibilité de profiter des chances pour tout le monde. Je ne suis pas ici pour demander la charité; je suis ici pour trouver une possibilité. Cet argent dans le système de péréquation, cet appui, est utilisé à bon escient. Ce n'est pas de la formule 1, mais si cela peut aider à améliorer l'économie de ma province et, ultimement, l'économie du pays, alors c'est parfait.

**Le président:** Vous avez donné un bon départ à nos audiences publiques, monsieur. Nous tenons à vous remercier d'être venu au début de votre mandat. Nous vous remercions ainsi que M. Mallory, votre sous-ministre. Nous vous souhaitons tout le succès dans les nouveaux défis qui vous attendent en tant que ministre des Finances.

**M. Mesheau:** Monsieur le président, j'apprécie votre gentillesse.

Nous avons beaucoup de respect pour M. Martin et pour le gouvernement fédéral. Nous considérons que ces gens-là sont de bonnes personnes avec qui traiter. Je pense qu'il y a un peu d'ajustements à faire et quelques questions à régler.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

APPEARING—COMPARAÎT

Peter Mesheau, Minister of Finance of New Brunswick.

Peter Mesheau, ministre des Finances du Nouveau-Brunswick.

WITNESS—TÉMOIN

*From the Government of New Brunswick:*

John Mallory, Deputy Minister of Finance.

*Du gouvernement du Nouveau-Brunswick:*

John Mallory, sous-ministre des Finances.



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la  
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## National Finance

## Finances nationales

*Chairman:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Thursday, October 18, 2001

Le jeudi 18 octobre 2001

Issue No. 22

Fascicule n° 22

### Third meeting on:

The effectiveness and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation

### Troisième réunion concernant:

L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable

### APPEARING:

Roger Grimes, Prime Minister of  
Newfoundland and Labrador  
Joan Marie Aylward, Minister of Finance  
and President of Treasury Board

### COMPARAÎT:

Roger Grimes, Premier ministre de  
Terre-Neuve et du Labrador  
Joan Marie Aylward, ministre des Finances  
et présidente du Conseil du Trésor





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Adams	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Mahovlich
Day	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Adams substituted for that of the Honourable Senator Banks (*October 18, 2001*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*October 18, 2001*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Mahovlich
Day	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Adams substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 18 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Day substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 18 octobre 2001*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, October 18, 2001

(27)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Adams, Bolduc, Cools, Day, Doody, Ferretti-Barth, Furey, Mahovlich, Murray, P.C., Tunney (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Cook, Finnerty and Rompkey, P.C. (3).

*In attendance:* Mr. Alexandre Laurin, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**APPEARING:**

Roger Grimes, Prime Minister of Newfoundland and Labrador.

*From the Government of Newfoundland and Labrador:*

Joan Marie Aylward, Minister of Finance and President of Treasury Board.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

Mr. Grimes made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 12:38 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 18 octobre 2001

(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Bolduc, Cools, Day, Doody, Ferretti Barth, Furey, Mahovlich, Murray, c.p., Tunney (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Cook, Finnerty et Rompkey, c.p. (3).

*Également présent:* M. Alexandre Laurin, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**COMPARAÎT:**

Roger Grimes, premier ministre de Terre-Neuve et du Labrador.

*Du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador:*

Joan Marie Aylward, ministre des Finances et présidente du Conseil du Trésor.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit son examen de l'efficacité et des améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

M. Grimes fait une déclaration et répond aux questions des membres du comité.

À 12 h 38, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Tōnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 18, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11:00 a.m. to examine the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** This is the second of our public hearings on the equalization program. Our witnesses today are the Premier of Newfoundland and Labrador, the Honourable Roger Grimes, and his Minister of Finance, the Honourable Joan Marie Aylward.

Premier Grimes has been premier of his province since February of this year, but he has had quite a long and distinguished career in public life. He was first elected to the House of Assembly in 1989 as member for the District of Exploits, and he has held numerous portfolios in the government. He has been Minister of Labour, and he took over the Tourism, Culture and Recreation department. He has been Minister of Education, Minister of Mines and Energy, and Minister of Health. He is more than familiar with all of the departments of government, including some of the big spending ones.

We are glad to welcome back the Minister of Finance and President of the Treasury Board, Ms Aylward. She is the member for St. John's Centre, and she too has headed a number of departments in the Government of Newfoundland and Labrador, specifically, Social Services, Health, Municipal and Provincial Affairs. She became Minister of Finance and President of the Treasury Board in February of this year. She appeared, as you will recall, before this very committee when we were studying Mr. Martin's bill to raise the cap on equalization entitlements.

I will call on the premier for an opening statement, after which I will open the floor for discussion and questions.

**Hon. Roger Grimes, Premier of Newfoundland and Labrador:** I would thank you, Mr. Chairman and senators, for this opportunity to appear before your committee this morning with the Minister of Finance and President of the Treasury Board for Newfoundland and Labrador, the Honourable Joan Marie Aylward. I am also accompanied by the Chief of Staff, Mr. Reid, and the Communications Director, Mr. Cooper, as well as my wife, Mary Anne, who is visiting Ottawa with us. Tomorrow evening we will be at the opening of the Joey play, which will be presented here in the Ottawa region and Ontario for the next several weeks. We are looking forward to hosting a reception at that event tomorrow evening and bringing greetings to the opening night audience on behalf of the people of Newfoundland and Labrador. We are proud that a Newfoundland based troupe will be performing in this region and in other parts of Ontario a play that characterizes and highlights the career of one of the

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 18 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 11 heures pour examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Nous tenons aujourd'hui la deuxième audience publique consacrée au programme de péréquation. Nos témoins sont le premier ministre du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, l'honorable Roger Grimes, et sa ministre des Finances, l'honorable Joan Marie Aylward.

L'honorable Roger Grimes, qui est premier ministre de sa province depuis le mois de février, a fait une longue carrière remarquable dans la vie publique. Après avoir été élu pour la première fois à l'assemblée provinciale en 1989, pour la circonscription de Exploits, il a occupé de nombreux portefeuilles ministériels. En effet, il a été ministre du Travail, puis ministre du Tourisme, de la Culture et des Loisirs, et ensuite ministre de l'Éducation, ministre des Mines et de l'Énergie, et ministre de la Santé. Il connaît donc fort bien tous les ministères de sa province, notamment certains de ceux qui dépensent le plus.

Nous avons le plaisir d'accueillir à nouveau la ministre des Finances et présidente du Conseil du Trésor, Mme Aylward. Elle est députée de St. John's Centre, et elle a aussi dirigé plusieurs ministères du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, soit les Services sociaux, la Santé et les Affaires municipales et provinciales. C'est en février de cette année qu'elle est devenue ministre des Finances et présidente du Conseil du Trésor. Vous vous souviendrez qu'elle a déjà comparu devant notre comité lors de notre étude du projet de loi de M. Martin visant à relever le plafond de la péréquation.

Je donne la parole au premier ministre pour une déclaration liminaire, après quoi nous aurons une période de questions.

**L'honorable Roger Grimes, premier ministre de Terre-Neuve et du Labrador:** Je vous remercie, monsieur le président, de me donner l'occasion de témoigner devant votre comité avec la ministre des Finances et présidente du Conseil du Trésor de Terre-Neuve et du Labrador, l'honorable Joan Marie Aylward. J'ajoute que je suis aussi accompagné de mon chef de cabinet, M. Reid, de mon directeur des Communications, M. Cooper, ainsi que de mon épouse, Mary Anne, qui visite Ottawa avec nous. Nous assisterons demain soir à la première de la pièce de Joey, qui sera présentée dans la région d'Ottawa et en Ontario pendant les prochaines semaines. À cette occasion, nous serons les hôtes d'une réception, demain soir, qui nous permettra d'apporter les salutations des Terre-Neuviens et Labradoriens au public de la première. Nous sommes fiers qu'une troupe de Terre-Neuve puisse se produire dans cette région et dans le reste de l'Ontario avec une pièce consacrée à la carrière de l'un des Pères de la

Fathers of Confederation, Joey Smallwood, who led Newfoundland and Labrador into Canada, or as we like to say, convinced Canada to join Newfoundland and Labrador in 1949 and was our premier for 23 years. We are pleased to be here for that.

I am pleased to see the attendance and interest of the Newfoundland senators, Senators Rompkey, Doody, Cook, and Furey. I know all the senators and all the politicians in Newfoundland and Labrador, as well as the general public, are tremendously interested in this issue because it deals with the fundamentals of how we participate in a federation of which we are extremely proud to be a part.

I am also pleased to see the other senators, including Senator Mahovlich. I asked him whether he would be playing tonight because I met Mario Lemieux at breakfast. I told Senator Mahovlich that he looks to be in just as good condition as Mario Lemieux, and if he can make a comeback, perhaps he would consider a return to his former career. However, he assured me that is not in his plans and that he will stay with this particular venture for a while yet.

I will try to keep my comments brief. The last time I appeared before a Senate committee, it was with respect to a constitutional change regarding education in Newfoundland and Labrador. I very much appreciated the thoroughness of the discussion of the challenges we were dealing with at that time, as well as the time, the energy and the effort that the Senate committee and the combined committee of the Senate and the House of Commons put into that particular issue several years ago when I was the education minister.

Having said that, and promising to be brief, those who were here the last time would remember that the chair, after several minutes, indicated that the committee wanted me to close so they could ask some questions. I will try not to be in that circumstance this morning.

A written presentation has been distributed. I will not be reading that presentation, but I would like to make some comments with respect to four or five issues I wish to leave with the committee before our discussion.

These are issues that I have had opportunities to raise throughout the country since I have been the Premier of Newfoundland and Labrador in the last eight months or so. I had opportunities to raise them at the annual premiers' conference in Victoria where the issue of equalization was at the front and centre of the agenda. Some unanimous resolutions were made by the provincial and territorial leaders at that time, and I appreciate an opportunity today to make some of the same points and discuss them further with this committee.

I would like to make some points about some misconceptions that are still afoot in the country with respect to equalization, what it is all about, how it works and what it is designed to do. I would like to spend a few minutes, as the Minister of Finance, Ms Aylward, did the last time she was here, to remind all of us of the constitutional basis of this program and the fact that it is the only funding program in the Constitution of Canada. It has been

Confédération, Joey Smallwood, qui a fait entrer Terre-Neuve et le Labrador dans le Canada ou, comme nous aimons le dire, a convaincu le Canada de se joindre à Terre-Neuve et au Labrador en 1949, et qui fut notre premier ministre pendant 23 ans. C'est un grand plaisir pour nous de participer à cette première théâtrale.

J'ai le plaisir de constater aussi la présence autour de cette table des sénateurs de Terre-Neuve, les sénateurs Rompkey, Doody, Cook et Furey. Je sais que tous les sénateurs, comme tous les politiciens et la population de Terre-Neuve et du Labrador, s'intéressent vivement au thème de vos audiences puisqu'il touche les aspects les plus fondamentaux de notre participation à une fédération dont nous sommes extrêmement fiers.

Je suis heureux de voir aussi les autres sénateurs, notamment le sénateur Mahovlich. Je lui ai demandé s'il allait jouer ce soir, étant donné que j'ai rencontré Mario Lemieux au petit déjeuner. J'ai dit au sénateur Mahovlich qu'il semble être en tout aussi bonne forme que Mario Lemieux et que, si ce dernier a pu faire un retour au jeu, peut-être devrait-il lui aussi envisager de reprendre son ancienne carrière. Il m'a toutefois assuré n'en avoir aucunement l'intention et vouloir rester là où il est actuellement.

Je vais essayer d'être bref dans mes remarques liminaires. La dernière fois que j'ai comparu devant un comité du Sénat, c'était au sujet d'un changement constitutionnel touchant l'éducation à Terre-Neuve et au Labrador. J'avais alors beaucoup apprécié le sérieux des débats sur cette question, ainsi que l'énergie et les efforts déployés par le comité du Sénat et par le comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, il y a plusieurs années, alors que j'étais ministre de l'Éducation.

Cela dit, et comme j'ai promis d'être bref, ceux d'entre vous qui aviez assisté à cette séance du comité vous souviendrez que le président m'avait invité à conclure mes remarques au bout de quelques minutes afin d'ouvrir la période des questions. Je voudrais éviter de faire l'objet d'un tel rappel à l'ordre ce matin.

Comme notre mémoire vous a été distribué, je ne vais pas le lire. Je vais simplement mettre en relief quatre ou cinq questions que nous y avons abordées.

Il s'agit de questions que j'ai déjà eu l'occasion de soulever dans le reste du pays étant donné que cela fait huit mois que je suis premier ministre de ma province. Je les ai en effet soulevées lors de la conférence annuelle des premiers ministres à Victoria, où la péréquation fut un élément central de l'ordre du jour. À ce moment-là, les chefs provinciaux et territoriaux ont adopté plusieurs résolutions à l'unanimité et je suis heureux de pouvoir en discuter de manière plus détaillée avec vous aujourd'hui.

Je tiens tout d'abord à faire quelques remarques sur certains malentendus qui subsistent encore dans notre pays au sujet de la péréquation, c'est-à-dire de sa nature, de son mécanisme et de son but. Comme l'avait fait la ministre des Finances, Mme Aylward, lors de sa propre comparution, je voudrais consacrer quelques minutes à rappeler l'assise constitutionnelle de ce programme en soulignant que c'est le seul programme de financement qui figure



debated. As part of the Constitution, it should be paramount in terms of funding programs.

I will comment on how this constitutionally based and important program is dwarfed by other funding programs of the Government of Canada and thereby frustrated in its ability to meet its goals and objectives.

I want to discuss the misconception regarding the requirements for changes to the equalization program. We are led to believe by other provincial politicians in other jurisdictions and by federal politicians — I am not saying this to be critical but rather to be factual — that changes to equalization can occur only if the province and territories agree. I would like to speak about that absolute fallacy and remind people that it is a program of the Government of Canada, completely and totally within its control. I also want to discuss the issue of whether revenues from non-renewable resources should be included in any calculations with respect to equalization. I have been on the public record as saying that this issue is clear, in my view. This came to a head in the country during the summer when some comments were attributed to the now retiring Premier Harris from Ontario, who is a good personal friend of mine. I always add that comment because I appreciate him very much as a person although we have some political differences of opinion. However, he has made a decision to move on in terms of his political career.

Before the annual premiers' conference in Victoria some comments were made that made it crystal clear in the minds of Newfoundlanders and Labradorians, other Atlantic Canadians and residents of other recipient provinces of equalization that many people take the view that equalization works by way of the three have provinces, at this point in time being Ontario, Alberta, and British Columbia, paying into a fund which is then paid out to the have-not provinces. I know that the perception exists because members of the national media have asked me questions that have led me to believe that they have always understood or been led to believe that that is how the program works — that three provinces send in a special levy, and this special levy that is collected from the people in those provinces is then disbursed to the other Canadians who are in a less fortunate economic circumstance.

When discussing the issue of equalization, as this committee is, I believe it is incumbent upon all of us to ensure that we take every opportunity to remind everyone in the country that equalization is a federally funded program that is paid for from general tax revenues of the Government of Canada. The Government of Canada taxes every Canadian individual, corporation and business in every jurisdiction equally, whether it be a corporate tax, business tax, a personal income tax or GST. There are not different federal taxes in Ontario or Alberta and British Columbia than there are in Newfoundland. The same taxes are paid at the same rates for the same purposes across the country.

From that general tax base which makes up the full federal revenue source, the Constitution of Canada states that the Government of Canada must put aside some of that money for an

dans la Constitution du Canada. Il est clair qu'il doit avoir la primauté sur tous les programmes de financement.

Je me dois de préciser que ce programme important et garanti par la Constitution est minuscule par rapport aux autres programmes de financement du gouvernement du Canada, ce qui l'empêche d'atteindre ses buts et objectifs.

Je voudrais parler du malentendu concernant les critères de modification du programme de péréquation. Certains politiciens provinciaux et fédéraux voudraient nous faire croire — et je ne dis pas ça pour les critiquer mais simplement parce que c'est la réalité — qu'on ne peut modifier le programme de péréquation que si les provinces et territoires sont d'accord. Cette affirmation est complètement fausse étant donné que, je le rappelle, la péréquation est un programme du gouvernement du Canada, qui relève donc complètement et totalement de son contrôle. Je veux parler aussi de la question de savoir si les recettes issues des ressources non renouvelables devraient faire partie du calcul des paiements de péréquation. Vous savez sans doute que j'ai clairement et publiquement pris position sur cette question pendant l'été, lorsqu'on avait attribué certaines remarques au premier ministre de l'Ontario, M. Harris, qui prendra bientôt sa retraite et qui est l'un de mes excellents amis. Je tiens à le préciser chaque fois que j'aborde cette question car, même si nous sommes amis, nous avons parfois des divergences d'opinion sur le plan politique, même s'il a maintenant décidé de poursuivre sa carrière ailleurs.

Avant la conférence annuelle des premiers ministres à Victoria, certaines déclarations avaient été faites qui avaient montré de manière parfaitement claire aux Terre-Neuviens et Labradoriens, aux autres résidents des provinces maritimes et aux résidents des provinces bénéficiaires de la péréquation que bon nombre de gens considèrent que la péréquation signifie que les trois provinces prospères, qui sont à l'heure actuelle l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, versent dans un fonds de l'argent qui est ensuite reversé aux provinces démunies. Je sais que cette opinion est encore largement répandue puisque des membres de la presse nationale m'ont posé des questions qui m'ont porté à croire qu'ils ont toujours considéré ou cru que c'est ainsi que le programme fonctionne — que les trois provinces paient une cotisation spéciale, laquelle est perçue auprès des populations de ces provinces avant d'être reversée aux autres Canadiens qui sont dans une situation économique moins avantageuse.

Quand on parle de péréquation, comme le fait votre comité, je pense qu'il faut profiter de chaque occasion pour rappeler à tous les Canadiens que la péréquation est un programme financé par le gouvernement fédéral, à même les recettes fiscales générales du gouvernement du Canada. Le gouvernement du Canada perçoit des impôts égaux auprès de chaque citoyen et de chaque entreprise, qu'il s'agisse de l'impôt sur les sociétés, des taxes d'affaires, de l'impôt sur le revenu personnel ou de la TPS. Ces impôts ne sont pas différents en Ontario, en Alberta ou en Colombie-Britannique qu'à Terre-Neuve. Ce sont les mêmes impôts qui sont payés aux mêmes taux pour les mêmes objectifs dans tout le pays.

Or, la Constitution du Canada dispose que le gouvernement du Canada doit consacrer une partie de toutes ses recettes fiscales au financement d'un programme de péréquation. C'est le seul

equalization program. It is the only program that is actually defined and spelled out, not in terms of the amount, but in terms of its guaranteed existence in the Constitution. It is not paid for from any special levy. Whatever the income flow for the Government of Canada in any one year, they are obligated by the Constitution to take some portion of that money and put it into an equalization program. That is spelled out in the Constitution. It is the only program for which there is a constitutional reference dictating that the Government of Canada must spend some money on something, and the "something" is equalization and the "some money" is determined completely and totally by the Government of Canada.

Over the years, there has been a series of changes when the Government of Canada has decided that those changes are in the best interest of the Government of Canada and, in their view, in the best interest of the people of Canada, including those in the recipient provinces and territories. In fact, there have been changes over time in terms of which jurisdictions receive equalization and which ones do not. For example, in some years, Saskatchewan has received equalization and in others years it has not. Newfoundland and Labrador has always, unfortunately, been in a circumstance to receive equalization ever since it has been part of the country.

It is good in opportunities like this to remind ourselves and anyone who would listen and want to hear of the constitutional basis of the program and the fact that it is funded from the general broad-based revenues of the Government of Canada, that no one in any one jurisdiction pays more towards equalization than anyone else. When we pay our regular taxes, we do not know how much of that will go into CHST, into a federal-provincial infrastructure program, or into any other program, or to run which services. The Government of Canada makes those decisions.

At this point in time, they have made a decision that the equalization program should be in the range of just over \$10 billion. The rules governing the program will determine who actually receives some of that money and how much each of the recipient provinces receives. Who receives it has changed from time to time, and how much is determined by what we all recognize to be a fairly complex set of rules.

A certain fundamental notion has been stated to this committee repeatedly, and I do not mean to bore you with it because I know the members of this committee know it very well. The fundamental proposition, which is also stated in the Constitution, is that that defined program is intended to and is supposed to be designed to make sure that Canadians, no matter where they live, have access to reasonably comparable levels of programs and services such as health care, education, basic infrastructure and so on and that those things should be available no matter where you live at reasonably equitable levels of taxation. That is not the exact wording, as you know, but those concepts are in the Constitution of this country. As we all know, the issue has been debated at length. One of the underpinnings of our whole federation is that we have a program, the objective of which is to accomplish those two goals.

programme qui soit effectivement défini et garanti dans la Constitution. Ce n'est pas un programme financé au moyen d'une taxe spéciale. Quelles que soient les recettes perçues par le gouvernement du Canada pendant l'année, celui-ci est tenu, de par la Constitution, d'en consacrer une partie à la péréquation. C'est prévu dans la Constitution. C'est le seul programme au sujet duquel la Constitution exige que le gouvernement du Canada effectue certaines dépenses, et ces dépenses, qui représentent ce qu'on appelle la péréquation, sont déterminées complètement et totalement par le gouvernement du Canada.

Certes, divers changements ont été apportés au programme au cours des années lorsque le gouvernement du Canada a jugé qu'il y allait de son intérêt et, d'après lui, de l'intérêt de la population, y compris de celles des provinces et territoires bénéficiaires. Il y a eu des changements, au cours des années, quant aux provinces ou territoires devant toucher des paiements de péréquation. Par exemple, la Saskatchewan en a reçu certaines années mais pas d'autres. La province de Terre-Neuve et du Labrador, hélas, a toujours été dans une situation telle qu'elle a dû recevoir des paiements de péréquation depuis son entrée dans la Confédération.

Il est utile, dans de telles occasions, de se rappeler et de rappeler à quiconque nous écoute l'assise constitutionnelle du programme et le fait qu'il est financé à même les recettes fiscales générales du gouvernement du Canada. Il faut rappeler que personne au Canada ne paie plus qu'un autre pour la péréquation. Quand nous payons nos impôts fédéraux, nous ne savons pas quelle partie sera consacrée au TCSPS, quelle autre à un programme fédéral-provincial d'infrastructure, et quelle autre encore à d'autres programmes ou services. C'est le gouvernement du Canada qui prend ces décisions.

Aujourd'hui, il a décidé que le programme de péréquation devrait être financé à hauteur d'un peu plus de 10 milliards de dollars et ce sont les règles établies pour le programme qui détermineront qui recevra des paiements de péréquation, et combien. Les destinataires changent de temps à autre, et les montants sont calculés au moyen d'une formule qui, tout le monde le sait, est relativement complexe.

Il y a une certaine idée fondamentale qui ne cesse d'être exprimée devant votre comité, et je ne vais pas vous rebattre les oreilles avec ça car vous savez fort bien de quoi je parle. La proposition fondamentale, qui est également exprimée dans la Constitution, est que ce programme est destiné à garantir que tous les Canadiens, quel que soit leur lieu de résidence, aient accès à des niveaux raisonnablement comparables de programmes et de services dans des secteurs comme la santé, l'éducation et les infrastructures, et ce, à des niveaux de taxation relativement équitables. Les termes que je viens d'employer ne sont peut-être pas exactement ceux de la Constitution mais les concepts qu'ils expriment sont bien les mêmes. Comme nous le savons tous, ce sujet a suscité de nombreux débats dans notre pays. L'une des pierres angulaires de toute notre fédération est précisément ce programme qui vise à atteindre ces deux objectifs.



I have left information with you in this presentation that shows that, despite 30 or more years of attempts through this program, the gaps have not narrowed, the program has not succeeded, and if we continue in the way we are doing things today, it will not succeed. We will merely have another transfer program that takes money from the federal coffers and sends it to some provincial coffers but which does not achieve its objectives. If we continue on as we are today, there will be someone sitting here in another 30 years saying exactly what I am saying today. "We have had a program now for 60 years, and it still has not worked." We have been saying that repeatedly and vigorously. I appreciate the opportunity to say it again as the premier of the province, even though you have been gracious enough to hear from Ms Aylward as the Minister of Finance for our province.

The difficulty is, as I explained fully at the annual premier's conference in Victoria, that we have other programs that used to have an equalizing component.

The understanding of the Government of Canada through all the years, up until just a few years go with the current administration, was that if you are going to send funding to the provinces for health care and the costs associated with providing health care, there are differentials already in the provinces that should be taken into consideration. Newfoundland and Labrador has a population that roughly equates to the size of the city of Winnipeg. If we had the revenues that we have today and we were serving those between 500,000 and 600,000 people in one small geographic location, we would not have a problem. We have more than enough revenue to handle that circumstance. However, we have one of the biggest geographic areas to deal with in the country. We have over 600 communities scattered over an island that is much larger than anyone realizes, and throughout a vast land in Labrador. We have to provide services to those people somewhere reasonably close to where they live. It costs a whole lot more to service half a million people scattered in 600 communities than to service the same half a million people in one town or city. The rules do not take any of that into account.

I am an ally of this particular government. I am a Liberal; they are Liberal. I support them in federal elections, and I hope they will support me in provincial elections. However, that is politics, and we will not talk about that today. In any event, this particular administration decided that, with health care and post-secondary education, they would eliminate just about every single equalizing component and do it on a per capita basis. I will explain the frustration.

The last portfolio I held before becoming premier was Minister of Health. Just to use an example, the CHST, the health and social transfer, is a program that is almost twice as big money-wise as equalization. We are trying to pay health care professionals, whether they be nurses, technicians, technologists or others. We get money on a per capita basis to help us provide those services all over Newfoundland and Labrador. It is \$18 billion or \$19 billion now, and it will go up to \$22 or \$23 billion in five years time. We get that money on a per capita basis. Our professionals are being paid at a rate that is 20 per cent lower than

Vous trouverez dans mon mémoire des informations montrant que, malgré plus de 30 années de tentatives par le truchement de ce programme, les écarts n'ont pas été comblés, le programme n'a pas eu de succès et, si nous en conservons la forme actuelle, il n'en connaîtra jamais. Ce ne sera en fin de compte qu'un autre programme de transfert au titre duquel on prendra de l'argent des coffres fédéraux pour l'envoyer dans certains coffres provinciaux, mais sans atteindre les objectifs établis. Si la situation continue comme aujourd'hui, il y aura encore dans 30 ans quelqu'un d'autre qui sera assis à ma place et qui viendra vous dire: ça fait 60 ans que ce programme existe et il ne marche toujours pas. C'est ce que nous ne cessons de répéter de toutes les manières possibles. Je vous remercie de me donner l'occasion de le dire à nouveau, à titre de premier ministre de la province, tout comme notre ministre des Finances, Mme Aylward, est venue vous le dire il y a quelques mois.

Le problème, comme je l'ai bien expliqué à la conférence annuelle des premiers ministres à Victoria, c'est que nous avons d'autres programmes qui avaient aussi un volet de péréquation.

Le principe d'action du gouvernement du Canada jusqu'à il y a quelques années, était que, si l'on envoie de l'argent aux provinces pour la santé, il y a entre les provinces des différences qu'il faut prendre en considération. Terre-Neuve et le Labrador ont une population à peu près égale à celle de Winnipeg. Si nous avions toujours eu les recettes que nous avons aujourd'hui, pour dispenser des services entre 500 000 et 600 000 personnes concentrées sur un tout petit territoire, nous n'aurions pas de problème. Nous avons largement assez d'argent pour faire face à cette situation. Par contre, notre population est dispersée sur l'un des plus vastes territoires du pays. Nous avons plus de 600 collectivités dispersées sur une île beaucoup plus grande qu'on le pense généralement, à laquelle il faut ajouter le vaste Labrador. Or, nous devons dispenser des services à ces gens relativement près de leur lieu de résidence. Je veux dire par là qu'il coûte beaucoup plus cher de dispenser des services à un demi-million de gens dispersés dans 600 collectivités qu'à un demi-million de gens réunis dans une même ville. Les règles ne tiennent pas compte de ça.

Je suis un allié du gouvernement actuel, je suis un libéral. Je vote libéral aux élections fédérales, et j'espère que les libéraux fédéraux m'appuieront aux élections provinciales. Nous ne sommes cependant pas ici aujourd'hui pour parler de politique. Ce qui compte, c'est que le gouvernement actuel a décidé d'éliminer quasiment tous les facteurs de péréquation du financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire, avec une formule de financement par habitant. Voilà la difficulté.

Le dernier portefeuille que j'ai occupé avant de devenir premier ministre était celui de la Santé. Pour vous donner un exemple, le TCSPS, le transfert en santé et en services sociaux, est un programme dont le budget est presque deux fois celui de la péréquation. Nous essayons de payer nos professionnels de la santé, les infirmières, les techniciens, les technologues et les autres, et nous recevons une certaine somme par habitant pour nous aider à fournir ces services dans toute la province. Le budget du programme est de 18 ou 19 milliards de dollars, et il atteindra 22 ou 23 milliards dans cinq ans. Cet argent est distribué selon le

the national average and 10 per cent lower than the average in the rest of Atlantic Canada. The challenge every day is to try to keep nurses and technologists and technicians working in Newfoundland and Labrador, because they are highly skilled and highly trained and they can make 10 per cent more just across the Gulf. They can make 20 or 25 per cent more if they go to Toronto. When our neighbouring province of Nova Scotia went through a very difficult time with their nurses in the spring, recruiters from Alberta were in Nova Scotia asking the nurses to come to Alberta to work, telling them they would be paid 30 per cent more, that their transportation costs would be covered, and that their spouse or significant other would be provided a job.

Per capita funding drives that circumstance, and that widens the gap because in small population bases we can never catch up. There is then an equalization program with half as much money that gives you roughly \$20 billion to widen the gap in the first place, and then you are given your share of \$10 billion to try to narrow the gap. I was a math teacher for 15 years. I know it does not work. You cannot narrow a gap with half as much money as what widens the gap in the first place. It is impossible.

That is the circumstance prevailing in the country today. We have lobbied hard and prevailed upon the Government of Canada to look at putting those equalization components back into other funding programs. They do make exceptions occasionally. I understand that a new national roads program is being discussed, although no decisions have been made yet. Again, the original thinking was: Let's do it on a per capita basis. If Prince Edward Island receives this funding on a per capita basis they will get approximately 50 cents per capita. You cannot pave many roads with 50 cents per capita. As I say, they do sometimes make exceptions.

They have agreed, because of the small size of the province, that they should get at least some floor amount of, say, \$3 million or \$4 million from the program. Therefore it will not be on a strictly per capita basis. If equalization is the constitutionally provided program, the only one, and if the objective is to narrow the gap, then all of the programs should take into account disparity in the first instance.

That is the biggest disappointment we have with respect to the Government of Canada and the change they made about four or five years ago. I have discussed at length with the Prime Minister, with the Minister of Finance, with our own federal representatives in the cabinet and with our own MPs, and we have made no progress towards change.

With regard to equalization itself, an issue is being debated fully and openly in the country now, and I am pleased that it is not led by politicians. It is led by economists and people from think-tanks, such as the Atlantic Institute and others, who are saying with equalization it makes no sense to include in the revenue calculations revenues from non-renewable resources. I use this example in Newfoundland and Labrador all the time, and I use it every chance I get. We cannot, and no government can,

nombre d'habitants. Or, nos professionnels de la santé reçoivent des salaires inférieurs de 20 p. 100 à la moyenne nationale et de 10 p. 100 à la moyenne des Maritimes. Le défi pour nous est de conserver ces professionnels de la santé dans notre province, car ce sont des personnes qui possèdent des compétences très pointues et qui peuvent gagner 10 p. 100 de plus rien qu'en traversant le golfe, et 20 ou 25 p. 100 de plus en allant à Toronto. Quand notre province voisine de la Nouvelle-Écosse a connu des difficultés avec ses infirmières, au printemps, des agents de recrutement de l'Alberta sont venus pour essayer de les attirer en leur disant qu'elles gagneraient 30 p. 100 de plus, que leurs frais de déménagement seraient payés et que leur conjoint aurait du travail.

C'est la formule du financement par habitant qui est à l'origine de cette situation et qui creuse le fossé car les petits bassins de population ne peuvent jamais rattraper les autres. Il y a donc un programme de péréquation avec moitié moins d'argent qui vous donne en gros 20 milliards de dollars pour combler l'écart, et vous recevez votre part de 10 milliards pour essayer de combler le fossé. J'ai enseigné les maths pendant 15 ans et je sais que ça ne marche pas. On ne peut pas combler un écart avec moitié moins d'argent que ce qui a causé l'écart à l'origine. C'est impossible.

Voilà donc la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui. Nous avons exercé beaucoup de pressions auprès du gouvernement du Canada pour lui demander de réintégrer ces facteurs de péréquation dans les autres programmes de financement, et il fait parfois des exceptions à ce sujet. Je crois comprendre ainsi qu'on discute actuellement d'un nouveau programme national d'infrastructure routière, bien qu'aucune décision n'ait encore été prise. Au début, on envisageait encore de le financer en fonction du nombre d'habitants. Si l'Île-du-Prince-Édouard reçoit cet argent selon cette formule, elle recevra à peu près 50 cents par habitant. On ne peut pas construire beaucoup de routes avec 50 cents par habitant. Comme je l'ai dit, il y a parfois des exceptions.

Étant donné la petite taille de la province, on a accepté d'établir un plancher de financement de l'ordre de 3 ou 4 millions de dollars. Donc, les fonds ne seront pas versés strictement en fonction du nombre d'habitants. Si la péréquation est le programme garanti par la Constitution, le seul, et si l'objectif est de combler l'écart, tous les programmes devraient tenir compte des disparités.

C'est cela qui nous a le plus déçus de la part du gouvernement du Canada et des changements apportés il y a quatre ou cinq ans. J'en ai longuement discuté avec le premier ministre, avec le ministre des Finances, avec nos députés fédéraux et avec nos représentants au sein du Cabinet, mais sans succès.

Pour ce qui est de la péréquation elle-même, question qui fait actuellement l'objet d'un large débat ouvert dans notre pays, je suis heureux que le débat ne soit pas dirigé par les politiciens. Ce sont des économistes et des instituts de conjecture, comme le Atlantic Institute, qui disent qu'il serait absurde d'inclure les recettes issues des ressources non renouvelables dans le calcul de la péréquation. J'utilise constamment l'exemple de Terre-Neuve et du Labrador car il est parfaitement clair. Nous ne pouvons, et



provide fundamental and basic services to its people in health care, education, clearing roads in the winter and those kinds of things that must be done every year, based on revenue that will disappear next year or the year after. The reality of a mine — and we are talking about a Voisey's Bay project that we may or may not be able to undertake in the near future — is that the first day you dig a shovel into the ground is the first day towards the closure of that mine. It has a time limit. It is a non-renewable resource. The same applies to oil and gas and the revenues generated from those resources.

Hibernia has been on stream in Newfoundland and Labrador for two years. The reality is that it is now two years closer to the day when it will close. That means that we cannot put in place health care systems, education systems and other fundamental systems that depend on that revenue because the day Hibernia closes down is the day we must close our schools, our hospitals, and stop providing services.

We have suggested to the Government of Canada that revenues from those sources should be channelled into debt servicing so that if we eliminate the 15 per cent or so that our Finance Minister is paying every year on debt servicing with the one-time revenues, we will have 15 per cent more every year that we can use to provide services for our people on a sustainable basis.

We will not have the oil and gas revenues. We will not have the mining revenues. They will not exist. We have had a mine in Baie Verte that has been closed for 10 years. We had a mine in Daniel's Harbour that has been closed for 15 years. We had a mine in Buchans that generated employment revenues for a period of time and that has been closed now for 20 years. The mine in Belle Island was a big economic generator in Newfoundland and Labrador for 25 years and that has been closed for 25 years or more. The monies from those cannot now provide services on a continuous basis.

The purport of the ongoing debate is that, in equalization, we should broaden the revenue base for the sustainable revenues of any jurisdiction from regular tax bases — income taxes, consumption taxes, other taxes — that the government can control and will have into the future. The government can manage one way or another to keep them at a certain level so that income is guaranteed. We cannot control how long a mine will last. We cannot control how long oil and gas will generate revenues. We should be taking those revenues, paying down debt, and building some infrastructure on a one-time basis so we can diversify and broaden our economy, and those should not be the basis of any calculation.

Finally, when it is convenient to the Government of Canada — and on this one they have argued both sides — they have argued in Atlantic Canada that oil and gas revenues must be included because all revenue sources must be included. That is an issue that Premier Hamm and I will bring forward in another forum, and we will continue to raise it with respect to the clawback issue.

aucun gouvernement ne le peut, dispenser des services essentiels et fondamentaux en matière de santé, d'éducation, de déneigement et de toutes les choses que l'on doit faire pour la population, avec des recettes qui risquent de disparaître l'année suivante. La réalité d'une mine — je parle ici du projet de Voisey's Bay, que nous pourrions ou non entreprendre dans un avenir proche — c'est que, le jour où l'on donne le premier de pioche dans le sol est aussi celui où commence le décompte vers la fermeture de la mine. Il y a une limite de temps. Il s'agit d'une ressource non renouvelable, et la même chose vaut pour le pétrole et le gaz naturel et pour les recettes provenant de ces ressources.

Ça fait deux ans que la production a commencé à Hibernia. En réalité, cela veut dire que nous sommes deux ans plus près du jour où l'exploitation s'arrêtera. Cela veut dire aussi que nous ne pouvons établir des systèmes de santé, des systèmes d'enseignement et d'autres systèmes fondamentaux s'ils doivent dépendre de ces recettes car, le jour où Hibernia fermera sera aussi le jour où nous devrons fermer nos écoles et nos hôpitaux et cesser de dispenser des services.

Nous avons recommandé au gouvernement du Canada de consacrer ces recettes au service de la dette car, si nous pouvons éliminer les 15 p. 100 à peu près que notre ministre des Finances consacre chaque année au service de la dette, avec des recettes ponctuelles, c'est 15 p. 100 de plus que nous aurons chaque année pour dispenser des services durables à notre population.

Il y a un jour où nous n'aurons plus de recettes du pétrole et du gaz naturel, où nous n'aurons plus de recettes minières. Elles n'existeront plus. Il y avait à Baie Verte une mine qui est fermée depuis 10 ans. Il y avait à Daniel's Harbour une mine qui est fermée depuis 15 ans. Il y avait à Buchans une mine qui donnait des emplois et qui est fermée depuis 20 ans. La mine de Belle Island, qui a beaucoup contribué à l'économie de Terre-Neuve et du Labrador pendant 25 ans, est maintenant fermée depuis plus de 25 ans. Les recettes issues de ces mines ne permettent pas de dispenser des services de manière continue.

Le but du débat actuel concernant la péréquation est d'élargir l'assiette fiscale pour garantir des recettes durables à chaque province et territoire, grâce aux taxes ordinaires — impôt sur le revenu, impôt à la consommation, et cetera — que le gouvernement peut contrôler et avoir à l'avenir. Le gouvernement peut gérer ses affaires d'une manière ou d'une autre pour les maintenir à un certain niveau garantissant ce revenu. Par contre, nous ne pouvons contrôler la durée de vie d'une mine. Nous ne pouvons contrôler la période pendant laquelle le pétrole et le gaz naturel nous donneront des recettes fiscales. Nous devrions donc utiliser ces recettes pour rembourser la dette et construire certaines infrastructures qui nous permettront de diversifier notre économie, et ces recettes ne devraient pas être incluses dans le calcul.

Finalement, quand cela convient au gouvernement du Canada — et il a pris position dans les deux sens à ce sujet — il affirme qu'il faut inclure les recettes pétrolières des provinces maritimes car on doit tenir compte de toutes les recettes, quelle qu'en soit l'origine. C'est une question sur laquelle le premier ministre Hamm et moi-même reviendrons dans un autre contexte car nous avons l'intention de continuer à nous opposer au principe de récupération des recettes fiscales.

In regards to Alberta, where there is tremendous revenue from oil and gas, they have decided to take that out of the equalization calculation since that determines the average in the country. If you include the revenues from oil and gas in Alberta — which they are insisting we must include — that raises the average too high. Therefore, it is not convenient for the Government of Canada to use oil and gas revenues in Alberta because it would drive the up average we are all trying to attain. They keep the average and standard artificially low by making a unilateral decision to take Alberta out of the equation and use a five-province standard instead of a 10-province standard.

The Finance Ministers have asked for a 10-province standard so that we have a real standard as it relates to the average economic circumstance in Canada, not an artificially created one from only five jurisdictions. The premiers agreed with that position at the premiers' conference in Victoria. We talked about removing the ceiling.

We have a chart in our written presentation that shows the percentage of GDP and the actual percentage of income that the Government of Canada is contributing to the constitutionally provided equalization program. That contribution is smaller today than it has been historically. We have the only constitutional program around, and the fiscal effort put into funding it by the Government of Canada is smaller than it has ever been.

Then we have the issue of what revenues to count. We say you should count all the revenues on an ongoing basis that any province generates. I am referring to income taxes, consumption taxes, and user fees. Again, the Government of Canada today says that it does not agree that we should include user fees, but every province can institute user fees for certain items whenever they want and thereby raise their revenue whenever they want. They cannot open a mine whenever they want. They cannot determine if it closes or not.

Those are the issues that we have presented to the federal government. I know those issues have been discussed before this committee previously. We are tremendously disappointed that further progress has not been made as a result of our representation to the Government of Canada. The premiers of all 13 jurisdictions agreed unanimously at the premiers' conference that the cap should be removed. Even the Intergovernmental Affairs Minister, Mr. Dion, in response to an article from Mr. Crosby a week or so ago, suggested that they cannot make any changes without the approval of the provinces. That is not the case.

In any event, if that were the case, then the converse of saying changes cannot be made without the approval of the provinces is that, if all the provinces agree, then changes should be made. All the provinces agree that the cap should be lifted and that the program should reflect the economic circumstances of the provinces.

En ce qui concerne l'Alberta, qui engrange d'énormes recettes pétrolières, il a été décidé de les soustraire du calcul de la péréquation étant donné que cela influe sur la moyenne nationale. Si l'on inclut les recettes pétrolières de l'Alberta — et ils insistent pour qu'elles le soient — cela fait monter la moyenne trop haut. Autrement dit, le gouvernement du Canada trouve pratique de ne pas inclure les recettes pétrolières de l'Alberta parce que cela ferait monter trop haut la moyenne que nous essayons tous d'atteindre. Il maintient donc la moyenne à un niveau artificiellement bas en décidant unilatéralement de retirer l'Alberta de l'équation et d'utiliser une norme basée sur cinq provinces au lieu de 10.

Les ministres des Finances ont demandé que l'on fasse la moyenne avec les 10 provinces de façon à obtenir une norme réelle correspondant à la vraie moyenne économique du Canada et non pas à une moyenne artificielle créée avec seulement cinq provinces. Les premiers ministres ont approuvé cette position lors de leur conférence de Victoria. Nous avons demandé la suppression du plafond.

Vous trouverez dans notre mémoire un graphique représentant le pourcentage de PIB et le pourcentage réel de revenu que le gouvernement du Canada contribue au programme de péréquation prévu par la Constitution. Cette contribution est aujourd'hui plus faible qu'elle ne l'a jamais été. Autrement dit, pour le seul programme prévu dans la Constitution, l'effort budgétaire du gouvernement du Canada n'a jamais été aussi faible.

Parlons maintenant de quelles recettes prendre en compte. Nous disons qu'il faut tenir compte de toutes les recettes engendrées par n'importe quelle province sur une base continue. Je parle ici de l'impôt sur le revenu, des taxes à la consommation et des tickets modérateurs. Encore une fois, le gouvernement du Canada n'est pas d'accord avec l'idée d'intégrer les tickets modérateurs mais chaque province peut imposer des tickets modérateurs pour certains types de services, quand elle le veut, et accroître ainsi ses recettes quand elle le veut. Par contre, on ne peut pas ouvrir une mine quand on veut. Et on ne peut pas décider non plus quand elle va fermer.

Voilà les arguments que nous avons présentés au gouvernement fédéral et je sais que ces questions ont déjà été abordées devant votre comité. Nous sommes extrêmement déçus qu'aucun progrès n'ait été constaté suite à nos démarches auprès du gouvernement du Canada. Les 13 premiers ministres provinciaux et territoriaux sont convenus à l'unanimité, lors de leur dernière conférence, que le plafond devrait être éliminé. Même le ministre des Affaires intergouvernementales, M. Dion, en réponse à un article de M. Crosby d'il y a une semaine ou deux, a prétendu que le gouvernement fédéral ne peut modifier le système sans l'approbation des provinces, ce qui n'est pas vrai.

De toute façon, même si c'était vrai, il se trouve que toutes les provinces sont d'accord pour apporter ces changements. Toutes les provinces conviennent qu'il faut éliminer le plafond et que le programme devrait refléter leur vraie situation économique.



It is an issue that frustrates us a bit, though I hope you do not sense any frustration in my voice. I have tried to clearly lay out some points that might engender discussion. Thank you for providing this opportunity.

**Senator Rompkey:** I want to welcome our witnesses and thank them for this presentation. I should tell the committee, particularly Senator Mahovlich, that Roger Grimes was no mean hockey player himself. Roger Grimes played defence for the Grand Falls Cataracts. Even Senator Doody who is a fan of the St. John's Capitals will acknowledge that the Grand Falls Cataracts were a force to be reckoned with in Newfoundland hockey. Senator Mahovlich, if there are weaknesses in defence, particularly on the Pittsburgh Penguins, perhaps we have a candidate here.

To be serious, I want to deal with the most fundamental questions and those are: What do the words say; and what is the reality? In my opinion, those questions should underpin the committee's deliberations. Let us underline the words which are included in the premier's brief which are: "...to ensure Canadians have access to reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation."

Would the premier tell us whether that is happening? If it is not happening, it should happen because that is what the words say. That is the fundamental point. Is it reasonable for our province to spend 111 per cent, 112 per cent, or 120 per cent of the national average for an education system? Is it fair?

We have mines that will be opened up, and we will need qualified people and trainers to train people in the skills required for that operation. We know there is a correlation between education and jobs and the amount of money one can earn. If we must spend 120 per cent of the national average — and the exact percentage does not matter — then we may not have an inferior system, but we do not have a superior system. Newfoundland has a good system of education, but it is costing us more than the national average. That is not reasonable. I want to give the premier an opportunity to comment on that.

**Mr. Grimes:** That is the fundamental issue we discussed at the annual premiers' conference in Victoria. It was the principal issue that I discussed at length with Premier Harris from Ontario. I used both education and health care as examples. In Ontario, teachers' salaries are 25 to 30 per cent higher than we have been providing in Newfoundland and Labrador. The CHST funding does not go into the K-12 system. It is used for post-secondary education. They have been getting per capita funding under CHST that they can put into post-secondary education and health to increase salary levels for university professors and others. At the same time, they have a very aggressive tax reduction program.

This is where the problem is compounded. We are left to compete in a tax environment where we are trying to attract businesses and companies and investors to Newfoundland and

Cette question nous cause beaucoup de frustration, et j'espère que vous l'avez perçu dans ma voix. J'ai tenté d'exposer clairement nos arguments pour que nous puissions en discuter librement. Je vous remercie de votre attention.

**Le sénateur Rompkey:** Je souhaite la bienvenue aux témoins et je les remercie de cet exposé. Je tiens à dire aux membres du comité, notamment au sénateur Mahovlich, que Roger Grimes n'est pas un petit joueur de hockey non plus. Il était autrefois défenseur pour les Cataracts de Grand Falls. Même le sénateur Doody, qui est partisan des Capitals de St. John's, conviendra que les Cataracts de Grand Falls étaient une équipe redoutable à Terre-Neuve. Sénateur Mahovlich, si certaines équipes ont des faiblesses en défense, je songe particulièrement aux Penguins de Pittsburgh, voilà peut-être la solution.

Passons maintenant aux choses sérieuses. Je veux aborder les questions les plus fondamentales, qui sont: que veulent dire les mots? Quelle est la réalité? À mon avis, ce sont ces questions qui doivent fonder les délibérations du comité. Soulignons les termes employés par le premier ministre dans son mémoire, qui sont: «Garantir aux Canadiens l'accès à des niveaux raisonnablement comparables de services publics, à des taux raisonnablement comparables d'imposition».

Le premier ministre peut-il nous dire si tel est le cas aujourd'hui? Si ce n'est pas le cas, il va falloir agir parce que c'est ce que disent les mots. C'est la question fondamentale. Est-il raisonnable que notre province dépense 111 p. 100, 112 p. 100 ou 120 p. 100 de la moyenne nationale pour son système d'enseignement? Est-ce bien juste?

Il y a des mines qui vont entrer en exploitation et qui auront besoin de personnel qualifié et d'instructeurs pour donner de la formation au personnel. Nous savons qu'il y a une corrélation entre l'enseignement, l'emploi et les salaires. Si nous devons dépenser 120 p. 100 de la moyenne nationale — et le pourcentage exact compte peu — nous risquons d'avoir un système inférieur, et il est clair que nous n'avons pas un système supérieur. Terre-Neuve s'est dotée d'un bon système d'enseignement mais cela lui coûte plus que la moyenne nationale. Ce n'est pas raisonnable. J'aimerais connaître la réaction du premier ministre à ce sujet.

**M. Grimes:** C'est la question fondamentale dont nous avons discuté à la conférence annuelle des premiers ministres à Victoria. C'est la question principale dont j'ai longuement discuté avec le premier ministre Harris de l'Ontario. J'ai utilisé l'enseignement et la santé comme exemples. En Ontario, les salaires des enseignants sont de 25 à 30 p. 100 supérieurs à ceux de Terre-Neuve et du Labrador. Les fonds du TCSPS n'entrent pas dans la système K-12. Ils servent à l'enseignement postsecondaire. Il y a des sommes par habitant qui sont versées au titre du TCSPS et que l'on peut consacrer à l'enseignement postsecondaire et à la santé pour rehausser les salaires des professeurs d'université, par exemple. En même temps, il y a un programme très agressif de réduction des impôts.

C'est là que le problème se complique. Nous nous retrouvons avec un environnement fiscal dans lequel nous essayons d'attirer des entreprises et des investisseurs à Terre-Neuve et au Labrador.

Labrador. One of the major frustrations felt by our Minister of Finance and others is that they are told by businesses that they cannot consider locating in our jurisdiction because our tax structure is not competitive. How will we ever get into a competitive tax environment when we almost need to raise our taxes to get the money to pay our professionals in health care and education so we do not lose them? If we lose them, we will be unable to provide the services. It is costing us, because of our geographical circumstances, about 20 to 25 per cent more to provide the same service, not a superior service.

The Government of Canada and the bureaucrats who work on the equalization program understand that, but they have not incorporated it into the program. They understand that there is a fundamental basic difference in the cost of providing the service to a geographically dispersed location.

The equalization program is leaving us far behind. This report I have shows that perhaps once in 30 years we have made it to 70 per cent of GDP. The program is designed to ensure that we come close to the national averages, but we have not budged, despite everyone's best effort.

There is the issue of additional cost and whether that cost will be factored into other programs. Equalization does help but, in its current form, we can never narrow the gap because other programs are widening the gap on a daily basis. Equalization cannot make that up. We are spinning our wheels and even losing ground.

A fundamental discussion must take place in the country about equalization and any funding program that transfers monies between the Government of Canada and provincial jurisdictions.

**Senator Furey:** Premier Grimes, I certainly agree with you that the ideal goal for any of these programs is equality. If we are to make any headway in attaining that goal or any aspect of it, the grounding for those policies and programs has to be equity and fairness. The delivery of health care in Newfoundland is not on the same level as the delivery of health care in Ontario or Alberta. Yet, when we look at the CHST distribution of funds, it is done on a per capita basis. Newfoundland has a declining and aging population, so the health care system will be even more burdened in the near future than it is today. We still dole out CHST money on a per capita basis to provinces. The gap will never narrow as long as we have that kind of distribution process.

Premier, have you made the case to federal officials and to the federal minister that this must change? If the underpinnings of these programs are to be equity and fairness, equality across this great nation, we must start somewhere. Things must change. We need a formula that involves a needs consideration or a consideration of other factors such as those I have named.

L'une des plus grosses difficultés que rencontrent notre ministre des Finances et d'autres est que les entreprises leur disent qu'elles ne peuvent envisager de s'implanter sur notre territoire parce que notre régime fiscal n'est pas compétitif. Comment pourrions-nous jamais obtenir un environnement fiscal compétitif si nous devons pratiquement augmenter nos impôts pour avoir assez d'argent pour payer nos professionnels de la santé et de l'enseignement afin de ne pas les perdre? Si nous les perdons, nous ne pourrions plus dispenser les services. À cause de notre situation géographique, nous dépensons 20 à 25 p. 100 de plus pour fournir les mêmes services, pas des services supérieurs.

Le gouvernement du Canada et les bureaucrates qui s'occupent du programme de péréquation le comprennent fort bien mais ils n'en tiennent pas compte dans le programme. Ils savent qu'il y a une différence fondamentale dans le coût de prestation des services à une population géographiquement dispersée.

Le programme de péréquation nous fait prendre beaucoup de retard. J'ai entre les mains un rapport qui montre qu'il ne nous est arrivé qu'une seule fois en 30 ans d'atteindre 70 p. 100 du PIB. Le programme devrait nous amener près des moyennes nationales mais nous n'avons en fait jamais bougé, malgré les meilleurs efforts de tout le monde.

Il y a aussi la question du coût additionnel et de savoir si ce coût sera intégré aux autres programmes. La péréquation est utile mais, sous sa forme actuelle, elle ne nous permettra jamais de combler le fossé car les autres programmes ont pour effet de l'élargir quotidiennement. La péréquation ne peut pas compenser ce phénomène. En fait, nous tournons en rond et nous perdons du terrain.

Il est temps d'engager un débat fondamental dans notre pays au sujet de la péréquation et de tous les programmes de financement qui amènent à transférer des fonds entre le gouvernement du Canada et les provinces et territoires.

**Le sénateur Furey:** Monsieur le premier ministre Grimes, je conviens certainement avec vous que l'idéal visé par tous ces programmes est l'égalité. Si nous voulons avancer vers ce but, il faut que ces politiques et programmes soient fondés sur l'équité et la justice. La prestation des soins de santé à Terre-Neuve ne se fait pas au même niveau qu'en Ontario ou en Alberta. Or, quand nous examinons comment les fonds du TCSPS sont répartis, ils le sont par habitant. Terre-Neuve a une population en déclin et vieillissante, ce qui veut dire que son système de santé sera encore plus fortement mis à contribution à l'avenir qu'aujourd'hui. Nous continuons de verser l'argent du TCSPS en fonction du nombre d'habitants. L'écart ne se réduira jamais tant qu'on aura ce système de distribution.

Monsieur le premier ministre, avez-vous présenté vos arguments aux fonctionnaires fédéraux et au ministre fédéral pour obtenir des changements? Si ces programmes doivent être fondés sur l'équité et la justice, sur l'égalité dans notre grand pays, il faut commencer quelque part. Les choses doivent changer. Il faut une formule qui tienne compte des besoins et des autres facteurs comme ceux que j'ai mentionnés.



**Mr. Grimes:** I appreciate the question and the commentary. We have made the point repeatedly. I am pleased to be here today to reinforce the point. You have described the situation exactly as it has been described by myself, the Minister of Finance and other representatives from Newfoundland.

I do not mean to belabour this, but it was the focal point of the premiers' conference this year. In Victoria, Premier Harris was saying, "We need to have increases in CHST because we cannot afford to fund health care in Ontario at the levels required." I was saying, "I cannot agree to be part of a premiers' conference that asks for increases in CHST which widen the gap between Ontario and Newfoundland and Labrador unless we are also going to talk about the appropriate changes to equalization, which is the program that is supposed to narrow the gap and provide for equitable services."

Of course there was a lot of ballyhoo about that in the days leading up to the conference, and the position at the end of the conference was that the premiers asked for both. Being politicians, of course, we asked for a removal of the cap, unanimously. We asked for changes to the other bases of the equalization program, meaning a broader-based revenue coverage and a 10-province standard instead of five so that we can try to bring services and programs up to a real Canadian average instead of an artificially described one. We asked that there be increases in CHST because all of us are in a circumstance where we are receiving less money, including Ontario, Alberta and British Columbia. Every province, regardless of its own circumstance, receives money through CHST. Every jurisdiction receives transfers to help pay for the cost of health care, post-secondary education and some social services programs. That is the basis on which the Government of Canada has concluded that, since it is for everyone, it should be per capita. However, the whole debate was about the fact that that funding, as it increases, only further frustrates the objectives of equalization.

If we continue to do that, it means that we do not take our Constitution seriously. In the constitutional debate, everyone decided which articles were going to be included, which items would be important for the whole of the country, which things would be highlighted as being integral parts of what being Canadian and being Canada is all about. Guess which was the only one that was included based on financing? It was equalization. We all said that we believed that we should be working towards more equitable levels of programs and services at fairly equivalent taxation levels. However, that is not happening, and it is not happening largely because efforts are being frustrated by artificial caps on the equalization program. Absolutely fundamentally arbitrary decisions are being made by the Government of Canada to contain and control its own fiscal circumstance and to have balanced budgets. Those are all good objectives that we all work towards and love. Paying down debt is something we all want to do, and making sure we are fiscally responsible is something we all have to be, but that has become

**M. Grimes:** J'apprécie votre question et vos remarques. Nous ne cessons de présenter nos arguments. Je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour les présenter à nouveau. Vous avez parfaitement décrit la situation, tout comme je l'ai décrite moi-même et comme l'ont décrite la ministre des Finances et d'autres représentants de Terre-Neuve.

Je ne veux pas revenir constamment là-dessus mais c'était quand même l'élément central de la conférence des premiers ministres de cette année. À Victoria, le premier ministre Harris disait: «Il faut augmenter le TCSPS car nous n'avons pas les moyens, en Ontario, de financer les services de santé aux niveaux requis». Pour ma part, je disais: «Je ne peux pas accepter de participer à une conférence des premiers ministres qui demandent d'augmenter le TCSPS car cela creusera l'écart entre l'Ontario et Terre-Neuve et le Labrador, à moins que l'on apporte des modifications adéquates à la péréquation, qui est précisément le programme censé combler l'écart et garantir des services équitables».

Bien sûr, tout cela a fait beaucoup de bruit dans les jours précédant la conférence et l'on a dit, à la fin de la conférence, que les premiers ministres avaient demandé les deux. Comme nous sommes des politiciens, nous avons bien sûr demandé l'abolition du plafond, à l'unanimité. Nous avons demandé des modifications aux autres éléments du programme de péréquation dans le but d'obtenir une couverture plus large des recettes et l'établissement d'une moyenne pour les 10 provinces au lieu de cinq, de façon à essayer d'amener les services et les programmes jusqu'à une vraie moyenne canadienne au lieu d'une moyenne artificielle. Nous avons aussi demandé une augmentation du TCSPS car nous recevons tous moins d'argent, y compris l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Chaque province ou territoire reçoit des transferts pour l'aider à défrayer les programmes de santé, d'enseignement postsecondaire et certains programmes sociaux. C'est sur cette base que le gouvernement du Canada a conclu que les paiements devraient être effectués en fonction du nombre d'habitants, puisqu'ils sont destinés à tout le monde. Toutefois, l'essentiel du débat portait sur le fait que ces fonds, à mesure qu'ils augmentent, vont à l'encontre des objectifs de péréquation.

Si nous continuons dans cette voie, cela voudra dire que nous ne prenons pas notre Constitution au sérieux. Dans le débat constitutionnel, chacun a décidé quels articles seraient inclus, quels éléments seraient importants pour l'ensemble du pays, quelles choses devraient être considérées comme faisant partie intégrante de la nature même du Canada. Devinez quel est le seul élément qui a été inclus sur la base du financement? La péréquation. Nous avons tous déclaré que nous devrions viser à établir des niveaux de programmes et de services plus équitables, avec des niveaux de taxation relativement équivalents. Ce n'est toutefois pas ce qui se fait, en grande mesure parce que les efforts en ce sens sont frustrés par l'existence de plafonds artificiels dans le programme de péréquation. Le gouvernement du Canada prend des décisions absolument et foncièrement arbitraires pour maîtriser sa propre situation budgétaire et pour avoir des budgets équilibrés. Certes, ces objectifs sont tous louables et nous les approuvons tous. Nous sommes tous en faveur de la réduction de la dette et d'une gestion responsable des finances publiques, mais

the priority instead of dealing with the one financing funding program that is in the Constitution that is aimed at providing comparable levels of public service and equal tax rates.

Like Ontario, Alberta and British Columbia, we receive fewer actual dollars from the Government of Canada for health care, post-secondary education and social services than we did five years ago. The transfers from the Government of Canada to Ontario, never mind equalization receiving provinces, to help support education, post-secondary education, health care and social services is less in actual dollars today than it was in 1996. We are all being challenged to provide a broader base of services to a wider range of people with bigger demands and we are receiving less money from the Government of Canada. That is because they chose, as a priority, to put their own fiscal house in order and to pay down debt and other things. That decision is laudable in its own right, but they have left provincial jurisdictions struggling to meet the health care and education needs of the people we serve. This constitutes a fundamental disagreement between ourselves as the provinces and territories and the Government of Canada. One of the most frustrating aspects for equalization recipient provinces is that the other funding programs actually frustrate the objectives of the equalization program.

**Senator Furey:** Premier, you indicated that at the last premiers' meeting all parties agreed that the cap should be removed. Last night we heard from the newly minted Minister of Finance from New Brunswick, who was kind enough to spend some time with us, and I touched very briefly on this particular question. What, if any, support did you get from your fellow premiers on the issue of excluding revenues from non-renewable resources?

**Mr. Grimes:** That is a good question, and I am glad to deal with it. I am sure there was no pun intended by referring to the new Finance Minister as "newly minted." I hope he is enjoying his position and working well with my colleague Premier Lord.

The issue is, at this point, largely misunderstood. The biggest concern for all provinces, not only equalization recipient provinces, is that they have been led to believe something that is not true. Premier Hamm and I have been working to convince them that what they have been led to believe about how the equalization program works is not the truth. They have been led to believe that, if a province like Newfoundland and Labrador or a province like Nova Scotia is permitted to keep the revenues from non-renewable resources such as offshore oil and gas, in our case Voisey's Bay, that somehow they will lose some money. That is why there has been no acceptance or broad based support for this from other jurisdictions.

cela est devenu la priorité, au détriment du financement du seul programme qui soit garanti dans la Constitution et qui vise à assurer des niveaux comparables de services publics et des taux d'imposition égaux.

Comme l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, nous recevons aujourd'hui moins d'argent qu'il y a cinq ans du gouvernement du Canada pour les soins de santé, l'enseignement postsecondaire et les services sociaux. Les transferts du gouvernement du Canada vers l'Ontario, sans parler même des provinces recevant des paiements de péréquation, pour contribuer au financement de l'enseignement postsecondaire, des soins de santé et des services sociaux, sont aujourd'hui inférieurs, en dollars réels, à ce qu'ils étaient en 1996. Nous sommes tous invités à fournir un plus large éventail de services à une population plus nombreuse dont les besoins ne cessent d'augmenter, mais nous recevons moins d'argent du gouvernement du Canada. Cela provient du fait que celui-ci a choisi comme priorité d'assainir ses propres finances et de réduire son endettement, entre autres choses. Certes, ces objectifs sont louables en soi mais leur conséquence est que les provinces et territoires ont de plus en plus de mal à répondre aux besoins de leur population en matière de santé et d'éducation. Cela constitue un point de désaccord fondamental entre les provinces et territoires et le gouvernement du Canada. L'un des aspects les plus frustrants pour les provinces bénéficiant de la péréquation est que les autres programmes de financement aboutissent en fin de compte à contrecarrer les objectifs du programme de péréquation.

**Le sénateur Furey:** Vous dites, monsieur le premier ministre, que les participants à la dernière conférence des premiers ministres ont tous réclamé l'abolition du plafond. Hier soir, nous avons entendu le ministre des Finances fraîchement frappé du Nouveau-Brunswick, qui a eu la gentillesse de passer un peu de temps avec nous, et j'en ai profité pour aborder cette question avec lui. En ce qui concerne l'exclusion des recettes issues des ressources non renouvelables, quel est le degré d'appui de vos collègues premiers ministres?

**M. Grimes:** C'est une bonne question et je suis heureux que vous la posiez. Je suis sûr qu'il n'y avait pas de jeu de mots au sujet du nouveau ministre des Finances «fraîchement frappé». J'espère qu'il aime bien son poste et qu'il travaille bien avec mon collègue, le premier ministre Lord.

À l'heure actuelle, cette question est généralement mal comprise. La principale préoccupation de toutes les provinces, et pas seulement de celles qui touchent de la péréquation, est qu'on leur a fait croire quelque chose qui n'est pas vrai. Le premier ministre Hamm et moi-même avons tenté de les convaincre que ce qu'elles ont été portées à croire au sujet de la manière dont fonctionne le programme de péréquation n'est pas vrai. On a voulu leur faire croire que, si une province comme Terre-Neuve et le Labrador ou la Nouvelle-Écosse est autorisée à conserver les recettes des ressources non renouvelables telles que le pétrole hauturier ou, dans notre cas, de Voisey's Bay, elles y perdront de l'argent. Voilà pourquoi il n'y a pas eu d'acceptation ou d'appui généralisé à ce sujet de la part des autres provinces ou territoires.



Our ministers of finance in Atlantic Canada are meeting again with the representatives of the Department of Finance and Intergovernmental Affairs to point out to them that the real issue is whether or not the Government of Canada receives some revenue, not whether they make the equalization program bigger or smaller, because that is entirely up to the Government of Canada. If the Government of Canada decides next week that the equalization funds will not be \$10 billion or \$10.5 billion or \$10.8 billion, but instead \$7 billion, then they can do that. We will all complain but they do not need our consent to do that. If they see that as a fiscal priority in the country at the time, because of changing circumstances, they can do it. They have done it in the past. They determine that completely and totally unilaterally. If we have a program that is \$10.5 billion, maybe \$11 billion next year, and if in fact the Government of Canada decides that is how much it will put into the program from their \$700 billion or whatever its budget is, and I understand it is in that range, then that is up to them. There is a preponderance of view from economists that it should not be done on that basis, because it is to be based on the goal of the equalization of services and programs. It should not be part of the calculation.

We are talking about the Government of Canada, with brand new revenues coming on stream. Do you know how much revenue the Government of Canada is receiving from Voisey's Bay today? None. Why not? It has been determined to be a very valuable resource that is in the ground. There has been no development, so there is no money in it for the Government of Canada. There is no money in it for Newfoundland and Labrador, and there is no money in it for the proponent. There is no money in it for anyone. It has been identified as being very valuable. Under the current rules, if we develop it the Government of Canada will take about 90 per cent of all the revenue that flows to governments from it. Instead of having \$710 billion, they might have \$712 billion or \$715 billion, and they can then decide how much to put into equalization and how much to put into CHST and someplace else.

All we are saying is that they should not expect any additional revenue from these non-renewable resources. Those revenues should be left in the provinces and the territories. Then, with that kind of money, this Minister of Finance can probably pay down the provincial debt by \$20 million, \$30 million or \$40 million a year. That would free up some money on an ongoing basis that would be included in the equalization calculation and reduce that calculation because of a stronger tax base and because of the fact that we have more ongoing annual revenue from normal sources rather than one-time revenue that will come in for an estimated 15 or 18 years from a nickel deposit. When it is over, in 20 years time or 25 years time, the Government of Canada would have received all the money. The 10 per cent that we get to keep helps us minimally and marginally to try to build up our level of programs and services to a Canadian standard, and we all lose.

Nos ministres des Finances des provinces maritimes doivent rencontrer à nouveau les représentants du ministère des Finances et du ministère des Affaires intergouvernementales pour souligner que le vrai problème est de savoir si le gouvernement du Canada reçoit ou non certaines recettes et non pas si le programme de péréquation doit avoir un budget plus gros ou plus petit car cela relève entièrement du gouvernement du Canada. Si celui-ci décide la semaine prochaine que le budget de péréquation ne sera pas 10 milliards de dollars, ou 10,5 ou 10,8 mais plutôt 7 milliards, il peut parfaitement le faire. Nous nous plairons tous mais il n'a pas besoin de notre consentement pour prendre cette décision. S'il considère que c'est justifié à cause des priorités nationales, suite à l'évolution des circonstances, il peut parfaitement le décider. C'est d'ailleurs ce qu'il a déjà fait dans le passé. Il prend ce type de décision complètement et totalement unilatéralement. Si nous avons un programme de 10,5 milliards de dollars, ou de 11 milliards l'an prochain, et si le gouvernement du Canada décide que c'est ce qu'il voudra y investir avec son budget de 700 milliards, ce qui est à peu près le chiffre exact, il a le plein pouvoir de le faire. Voilà d'ailleurs pourquoi une majorité d'économistes estiment que le programme ne devrait pas être financé de cette manière mais être plutôt fondé sur l'objectif de péréquation des services et des programmes. Ça ne devrait pas faire partie du calcul.

Nous parlons du gouvernement du Canada qui va recevoir de nouvelles recettes. Savez-vous combien le gouvernement du Canada reçoit aujourd'hui de Voisey's Bay? Rien du tout. Et pourquoi ça? Il a été décidé que c'est une ressource très précieuse qui se trouve dans le sol. Il n'y a eu aucun développement parce qu'il n'y a pas d'argent là-dedans pour le gouvernement du Canada. Il n'y a donc pas d'argent non plus pour Terre-Neuve et le Labrador ni pour l'entreprise concernée. Il n'y a là-dedans d'argent pour personne. Pourtant, c'est quelque chose qui pourrait rapporter beaucoup. Avec les règles actuelles, si nous l'exploitons, le gouvernement du Canada prendra environ 90 p. 100 de toutes les recettes destinées aux divers gouvernements. Au lieu d'avoir 710 milliards de dollars, il en aura peut-être 712 ou 715, et il peut décider de ce qu'il veut consacrer à la péréquation, de ce qu'il veut consacrer au TCSPS ou à n'importe quoi d'autre.

Tout ce que nous disons, c'est qu'il ne devrait pas s'attendre à recevoir de recettes supplémentaires de ces ressources non renouvelables. Ces recettes devraient être laissées aux provinces et aux territoires. À ce moment-là, la ministre des Finances pourra probablement réduire la dette provinciale de 20, 30 ou 40 millions de dollars par an. Cela nous donnera une plus grande marge de manœuvre financière, de manière continue, et c'est cela que l'on pourra prendre en considération dans le calcul de la péréquation. Le montant total pourra être réduit, étant donné que les recettes fiscales auront augmenté et que nous aurons plus de recettes annuelles continues provenant de sources normales, plutôt que des recettes ponctuelles provenant d'un dépôt de nickel dont on estime la durée de vie à 15 ou 18 ans. Quand ce sera fini, dans 20 ou 25 ans, le gouvernement du Canada aura reçu tout cet argent. Les 10 p. 100 que nous pouvons conserver nous aident de manière marginale à essayer d'amener nos programmes et services jusqu'à une norme canadienne, et nous sommes tous perdants.

As I said before, someone will be back here in 20 years time saying: "The mine just closed. We are still on equalization. We are still as far behind as we were 20 years ago. The Government of Canada now has \$750 billion a year to spend", and, "There is still only \$10 billion being put into equalization." It is tokenism of the highest order. It is not working and it does deserve the large amount of attention that I appreciate this committee will give to the matter. I hope someone will take it seriously and do something. This has been frustrating people now for 30 years, and it will frustrate people for another 30 years unless there is a fundamental recognition that it is not working, it is not achieving its objectives, and it needs to be changed so that we live up to the intent of the Constitution. That intent is to try to affect a different Canada from what we have had in the previous 30 years in terms of equitable levels of services and equitable levels of taxation.

**Senator Doody:** Mr. Premier, it appears to me that the Canada Health and Social Transfer payments are almost equally divided now between cash and tax points. There was a time when it was practically all cash and over time the tax point component has become bigger. Does the Province of Newfoundland and Labrador find the tax points are as useful as the straightforward cash?

I know we used to cry for more cash and suggest that they keep the tax points. They are great for Alberta and Ontario but they were not much good when we had a much narrower tax base. Do you have any problems with this?

**Mr. Grimes:** I am glad you raised the subject of tax points, senator. I know you dealt with it many times over in another life. I do know about the representations and presentations you made on behalf of the people and the Government of Newfoundland and Labrador. It is an issue we discuss at meetings of finance ministers and at premiers' conferences. It demonstrates the problems we have in the country. A transfer of tax points is probably the answer in Ontario, Alberta and maybe British Columbia. It is not the answer in any jurisdiction that has a limited economic base. You can give us all the tax points you want but, if you have a small base, 50 per cent of zero is not worth any more than 3 per cent of zero. You can give me the tax points, but if I am taxing nothing then I can't raise revenue. The whole issue is to give us a chance to broaden and diversify the economy with sustainable funding so that we have sustainable funding and a broader and bigger tax base.

We have been trying to accomplish that in Newfoundland and Labrador since Confederation. We have had some very limited successes, but we continue to strive to succeed.

Comme je l'ai déjà dit, quelqu'un d'autre sera ici à ma place dans 20 ans pour vous dire: la mine vient de fermer. Nous dépendons toujours de la péréquation. Nous sommes toujours aussi en retard qu'il y a 20 ans. Le gouvernement du Canada a maintenant 750 milliards de dollars à dépenser chaque année mais il n'y a toujours que 10 milliards de dollars pour la péréquation. C'est un cas flagrant de mesure purement symbolique. Le système ne marche pas et il mérite certainement toute l'attention que le comité lui consacre, ce dont je le félicite. J'espère que quelqu'un va prendre tout cela au sérieux et faire quelque chose. Ça fait 30 ans que nous sommes frustrés par le système, et celui-ci continuera de faire la même chose pendant 30 années supplémentaires si l'on n'est pas prêt à reconnaître une fois pour toutes que le système ne marche pas, qu'il n'atteint pas ses objectifs et qu'il faut donc le modifier pour respecter l'intention exprimée dans la Constitution. Cette intention était d'essayer de bâtir un Canada différent de celui qui avait existé pendant les 30 années précédentes, du point de vue de l'équité en matière de services et de fiscalité.

**Le sénateur Doody:** Monsieur le premier ministre, il me semble que les paiements du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux sont maintenant répartis quasiment à égalité entre des sommes en espèces et des points fiscaux. Autrefois, c'était presque seulement des sommes en espèces mais, petit à petit, la part des points fiscaux a pris plus d'importance. Est-ce que la province de Terre-Neuve et du Labrador considère que les points fiscaux sont aussi utiles que des versements en espèces?

Je sais que nous demandions autrefois plus de versements en espèces et qu'ils pouvaient garder leurs points fiscaux. Ceux-ci sont très bien pour l'Alberta et l'Ontario mais ils ne sont pas très utiles quand l'assiette fiscale est beaucoup plus restreinte. Quelle est votre position là-dessus?

**M. Grimes:** Je suis heureux que vous parliez des points fiscaux, sénateur. Je sais que vous vous êtes beaucoup occupé de cette question dans le passé. Je suis au courant de toutes les démarches que vous avez faites au nom de la population et du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador. C'est une question dont nous discutons encore lors des réunions des ministres des Finances et des premiers ministres, ce qui montre bien que nous avons toujours les mêmes problèmes qu'avant. Un transfert de points fiscaux est probablement la bonne solution pour l'Ontario, l'Alberta et, peut-être, la Colombie-Britannique, mais ce n'est pas la bonne solution dans une province dont la base économique est plus limitée. Vous pouvez bien nous donner tous les points fiscaux que vous voulez mais, si la base d'imposition est petite, 50 p. 100 de zéro ne valent pas plus que 3 p. 100 de zéro. Vous pouvez bien me donner des points fiscaux mais, si je ne peux percevoir d'impôt sur rien, je ne peux pas accroître mes recettes. C'est précisément pour cette raison que nous réclamons la chance d'élargir et de diversifier notre économie, grâce à un financement durable, de façon à pouvoir bénéficier de ressources plus prévisibles, avec une assiette fiscale plus large.

C'est ce que nous essayons de faire à Terre-Neuve et au Labrador depuis la Confédération. Nous avons enregistré certains succès, très limités, mais nous continuons nos efforts.



We need to step outside of the tax issue box completely. If we talk about transferring tax points as the real answer, and talk about the issues I raised about how CHST even on a per capita basis continues to frustrate people, then people need to open their minds to an even bigger proposition. We have the Government of Canada providing funding for health care and post secondary education in a manner that is complicating the issue and widening the disparity. If the Government of Canada is spending \$23 billion on CHST over the next five years, why do they not step out of the tax business to the tune of \$23 billion, reduce taxes of whatever sort — pick a tax or several taxes that apply across the country — and give up taxing people to the tune of \$23 billion and let the provinces and territories keep their share? It does not come equally from every quarter. That is revenue that does come on a per capita basis. There is more tax coming from Ontario because more people live there. There is more tax coming from British Columbia because more people live there. There is more tax coming from Alberta because they are taxed at a higher bracket because they have more money. There is less tax coming from Newfoundland and Prince Edward Island because we have fewer people and a smaller economy.

Get out of the tax business to the tune of \$23 billion. Abolish CHST all together and let every jurisdiction run their own show, and then put in a real equalization program that allows everyone to run what they can from their own resources. We do not need to put in money for health care or post-secondary education but we need to put in money now to see whether or not health care services in every jurisdiction are equitable. We need to put in money to see whether or not post-secondary education services are equitable. That money comes through the provisions of the Constitution that deal with equalization.

I do not think people are willing to think that way.

**The Chairman:** Do not be too sure, premier. Do not be hasty. Many people might be willing to consider that. Perhaps my friend, Senator Bolduc, would like to take it up.

In the next breath, however, I might say that you have been telling us that you and nine other provinces, it appears, are to be inveigled into a national roads program, which will be cost shared, I presume. Would that be 50-50, 60-40, 70-30?

If you do not want to tell us about that, we know that historically those cost-shared programs on highways in Newfoundland have been cost shared 60-40, 70-30, even 80-20 in some parts or 90-10 in some, as Senator Rompkey reminds me, in the days when we were really flush. The temptation for you to spend those 20 cent dollars or 30 cent dollars, whatever they are, is almost irresistible. You have been talking a great deal about the Constitution, but roads are under your jurisdiction. Why would you not tell the federal government to get lost with its roads program and enrich the equalization program and you — the duly elected Government of Newfoundland — will decide whether

Il faut repenser le problème de fond en comble. Si l'on pense que le transfert de points fiscaux est la bonne réponse, il faut revoir les questions que j'ai soulevées au sujet du TCSPS qui, même attribué en fonction du nombre d'habitants, continue d'être une entrave, et il faut être prêt à envisager une proposition encore plus radicale. Aujourd'hui, le gouvernement du Canada dispense des crédits pour la santé et l'enseignement postsecondaire d'une manière qui complique la situation et creuse les écarts. S'il consacre 23 milliards de dollars au TCSPS au cours des cinq prochaines années, pourquoi n'accepte-t-il pas de sortir du champ de l'imposition à hauteur de 23 milliards de dollars, c'est-à-dire de réduire l'impôt de la manière qui lui conviendra — qu'il réduise un seul impôt ou plusieurs s'appliquant à tout le pays — ce qui l'amènerait à renoncer à 23 milliards de dollars d'impôt pour laisser les provinces et territoires conserver leur part. Cet argent ne provient pas également de chaque secteur. C'est de l'argent qui est perçu auprès des citoyens, ce qui veut dire qu'il y a plus d'impôt provenant de l'Ontario, puisque c'est une province plus peuplée. De même, il y a plus d'impôt qui provient de l'Alberta parce que les gens y sont imposés à des échelons supérieurs car ils ont plus d'argent. Par contre, il y a moins d'impôt qui provient de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard parce nous avons moins d'habitants et de plus petites économies.

Que le gouvernement renonce à 23 milliards de dollars d'impôt. Qu'il abolisse le TCSPS complètement et qu'il laisse chaque province ou territoire gérer ses propres affaires. Il pourra alors mettre sur pied un vrai programme de péréquation laissant chacun gérer ce qu'il peut à même ses propres ressources. Nous n'avons pas besoin de mettre de l'argent dans la santé ou l'enseignement postsecondaire mais nous avons besoin de mettre de l'argent maintenant pour voir si les services de santé sont équitables ou non d'une province à l'autre. Il faut mettre de l'argent pour voir si les services d'enseignement postsecondaire sont équitables ou non. Cet argent vient des dispositions de la Constitution relatives à la péréquation.

Je ne pense pas que l'on soit encore prêt à envisager cela.

**Le président:** N'en soyez pas si sûr, monsieur le premier ministre. Beaucoup de gens sont peut-être prêts à l'envisager. Mon ami, le sénateur Bolduc, voudra peut-être reprendre la balle au bond.

J'en profite pour souligner que vous nous avez dit que votre province et les neuf autres allaient apparemment être embarquées dans un programme national d'infrastructure routière, et je suppose que les coûts en seront partagés. La formule sera-t-elle 50-50, 60-40, 70-30?

Vous ne voudrez peut-être pas nous le dire mais nous savons que, dans le passé, ces programmes d'infrastructure routière ont été mis en oeuvre avec une formule de partage des coûts 60-40, 70-30, voire 80-20 dans certains cas, si ce n'est 90-10 à l'époque où nous étions vraiment prospères, comme le rappelle le sénateur Rompkey. La tentation pour vous de dépenser ces dollars qui ne vous coûtent que 20 cents ou 30 cents, selon le cas, doit être pratiquement irrésistible. Vous avez beaucoup parlé de la Constitution mais, si je ne me trompe, les routes relèvent de votre compétence. Pourquoi ne dites-vous pas au gouvernement fédéral d'aller au diable avec son programme de routes et d'enrichir

your priorities are to spend more money on roads or more money on education or on something else?

**Mr. Grimes:** We would be tempted to go there. If we ever thought or believed that the Government of Canada would put in place a real equalization program, instead of what I have described as tokenism today, then we would gladly enter into that debate, but the biggest fear for politicians like myself, and all those who have preceded me, not only in Newfoundland and Labrador but in the recipient provinces, is that the very minute you say not to a roads program they will not increase equalization. We would not dare say that we would not participate in a roads program because fundamental infrastructure, like roads, is important for nation building. At the turn of the century, the railway was the answer. You must have the fundamental transportation infrastructure that glues the country together.

**The Chairman:** When we took the railway away we gave you a pile of money for roads.

**Mr. Grimes:** Absolutely. As a matter of fact, it runs out this year, and the politics of Newfoundland and Labrador are such that I must say that my good friend Senator Doody and others did not get enough. They did not strike a tough enough deal, but that is just politics. Actually it was a good arrangement and it was the right idea. The railway in Newfoundland and Labrador was being under-utilized and, in fact, the better transportation mode for us was the improved highway system that we now have. However, the fundamental structure of the Trans-Canada, at least, is of national interest, and the Government of Canada should participate in the parts of the highway system that are of a national interest.

We have that distinction in the province now. Every jurisdiction, like our own, has a provincial roads program. We agreed that Canadians should be able to drive and transport goods by road from St. John's in Newfoundland to Victoria in British Columbia. Some people sometimes forget and say Halifax to Vancouver, but a few other components are in there that are equally as important.

**The Chairman:** On behalf of the National Finance Committee, I want you to know that we appreciate receiving this advance notice of this new federal program. We had not heard much about it from federal ministers. We will look into it.

**Mr. Grimes:** It is under discussion as we speak, probably in another room just like this one, with a smaller group. It has not been announced yet. I know because we are one of the jurisdictions involved.

**The Chairman:** It has been announced today, and we thank you for that.

plutôt le programme de péréquation pour que vous — le gouvernement légitime de Terre-Neuve — puissiez dépenser l'argent en fonction de vos propres priorités, pour des routes si vous le voulez ou, sinon, pour l'éducation ou pour autre chose?

**M. Grimes:** C'est une idée qui est fort attrayante. Si nous pouvions croire que le gouvernement du Canada mettra sur pied un vrai programme de péréquation, au lieu du programme symbolique d'aujourd'hui, nous serions tout à fait disposés à engager ce débat. Toutefois, la plus grande crainte des politiciens comme moi-même, et qu'avaient tous mes prédécesseurs, pas seulement à Terre-Neuve et au Labrador mais dans les autres provinces destinataires, c'est que le gouvernement n'augmentera pas la péréquation si nous acceptons de renoncer à un programme d'aménagements routiers. Nous n'osons pas dire que nous n'allons pas participer à un tel programme parce que l'infrastructure, routière ou autre, est importante pour bâtir la nation. Au siècle dernier, c'était le chemin de fer qui était important. Il est essentiel d'avoir une bonne infrastructure de transport pour assurer la cohésion du pays.

**Le président:** Quand on vous a enlevé le chemin de fer, on vous a donné plein d'argent pour les routes.

**M. Grimes:** Absolument. De fait, ce budget sera épuisé cette année et, la politique étant ce qu'elle est à Terre-Neuve et au Labrador, je dois dire que mon bon ami le sénateur Doody et les autres n'en ont pas eu assez. Ils n'ont pas négocié assez dur, mais c'est la politique. En fait, c'était un bon arrangement, qui reposait sur une bonne idée. Les chemins de fer de Terre-Neuve et du Labrador étaient sous-utilisés et nous sommes en bien meilleure position aujourd'hui avec le meilleur mode de transport pour nous, la route. Toutefois, la structure fondamentale de la Transcanadienne revêt un intérêt national et le gouvernement du Canada devrait participer à la réfection des parties du réseau routier qui revêtent un intérêt national.

Nous faisons cette distinction aujourd'hui dans la province. Chaque province, comme la nôtre, possède un programme de routes provinciales. Nous pensons que les Canadiens devraient avoir la possibilité de conduire et de transporter des marchandises par la route de St. John's, à Terre-Neuve, jusqu'à Victoria, en Colombie-Britannique. Certaines personnes l'oublient parfois et parlent de Halifax à Vancouver, mais il y a quelques petits autres tronçons qui sont tout aussi importants.

**Le président:** Au nom du Comité des finances nationales, je tiens à vous dire que nous sommes très heureux d'avoir reçu ce préavis d'un nouveau programme fédéral. Nous n'en avons pas beaucoup entendu parler par les ministres fédéraux. Nous allons nous pencher là-dessus.

**M. Grimes:** Cela fait actuellement l'objet de discussions, probablement dans une autre pièce comme celle-ci, avec un plus petit groupe. Rien n'a encore été annoncé. Je le sais parce que nous sommes l'une des provinces concernées.

**Le président:** Eh bien, vous venez de l'annoncer aujourd'hui, et nous vous en remercions.



**Mr. Grimes:** We have not been at all satisfied with the proposition put forward so far as to how much money will be in it and who will pay for what. It is under discussion.

**The Chairman:** Premier, health, social assistance and education are also in your jurisdiction. If it were decided to do away with all these programs and simply have a gigantic equalization program to help you finance those services, what would become of the Canada Health Act and the national criteria or, dare I say, national standards?

**Mr. Grimes:** Having been in that particular portfolio, it is an issue, and the Government of Canada has a right, a role and an obligation to oversee that the obligations and responsibilities of the Canada Health Act are met. It has decided, through CHST and other mechanisms, to perform its role as a fiscal watchdog and force people into compliance by threatening to cut off the money. I do not know what other mechanism it could use. On that issue, I am one who has not done enough thinking outside the box to say what mechanism it could use other than just morally and politically persuading every jurisdiction to live up to the spirit and intent of the act in terms of accessibility to service, affordability and other things. The mechanism that has been used is a fiscal hammer. All you ever hear when there is a dispute with respect to the Canada Health Act in Canada is the Government of Canada telling a province that some of the transfers will be withheld if the province does not provide services in a certain manner. If the province provides services in a manner the Government of Canada thinks is contrary to the act, it will stop sending the money. Fiscal leverage has always been used.

If the people of Canada have a continuing debate about publicly funded health care and what is really included and intended in the Canada Health Act, again coming back to my theme, I would point out that there are some misconceptions. In Newfoundland and Labrador, for example, people have been led to believe — and I believe this applies across the country — that every medical service that is available is paid for under Medicare. It is the furthest thing in the world from the truth. Medicare is actually very narrow in its scope, and it started with anything related to a service in a hospital and a service provided by a doctor. Think of the things in our health care system today that are taken for granted: early diagnosis; early intervention with children and so on that do not happen in institutions; all kinds of care of the elderly that is only provided in personal care homes that are private operations; home care, a huge issue confronting the country; and access to prescriptions, medications and drug plans, a huge issue faced by every provincial and territorial jurisdiction in the country. None of these services is directly related to the Canada Health Act or what people understand to be Medicare. However, people understand — because we say it all the time when we are comparing ourselves to our neighbours in the states — that one of the great advantages of being a Canadian is having free health care.

**M. Grimes:** Nous ne sommes pas du tout satisfaits de la proposition qui a été faite, c'est-à-dire du montant qui sera consacré à ce programme et de qui paiera la facture. C'est en cours de discussion.

**Le président:** Monsieur le premier ministre, la santé, l'assistance sociale et l'enseignement relèvent aussi de votre compétence. Si l'on décidait de ne plus intervenir du tout dans ces programmes et d'avoir simplement un gigantesque programme de péréquation pour vous aider à financer ces services, que deviendraient la Loi canadienne sur la santé et les critères nationaux ou, si j'ose le dire, les normes nationales?

**M. Grimes:** Comme j'ai occupé ce portefeuille, je connais très bien le problème et je sais que le gouvernement du Canada a le droit, le devoir et l'obligation de veiller à ce que les critères et responsabilités de la Loi canadienne sur la santé soient satisfaits. Par le truchement du TCSPP et d'autres mécanismes, il a décidé de jouer son rôle de chien de garde budgétaire et d'obliger les provinces à respecter les normes si elles veulent continuer de toucher l'argent. Je ne sais pas quel autre mécanisme il pourrait utiliser. Sur cette question, c'est moi-même qui n'ai pas encore réfléchi à quel autre mécanisme on pourrait utiliser, à part la persuasion morale et politique, pour convaincre chaque province de respecter l'esprit et l'intention de la loi en ce qui concerne des services accessibles, abordables, et cetera. Le mécanisme utilisé jusqu'à présent a été celui du bâton budgétaire. Chaque fois qu'il y a un conflit au sujet de la Loi canadienne sur la santé, on entend le gouvernement du Canada dire à la province concernée que certaines sommes ne lui seront pas transférées si les services ne sont pas dispensés d'une certaine manière. Si la province dispense les services d'une manière que le gouvernement du Canada juge contraire à la loi, celui-ci cessera d'envoyer l'argent. On a donc toujours usé du levier budgétaire.

Si les Canadiens veulent avoir un débat sur les services de santé à financement public et sur ce que contient vraiment la Loi canadienne sur la santé, je tiens à préciser qu'il y a des malentendus à cet égard. À Terre-Neuve et au Labrador, par exemple, les gens ont été amenés à croire — et je pense que cela vaut pour tout le pays — que chaque service médical dispensé est payé par l'assurance-santé. Or, rien ne saurait être plus faux. L'assurance-santé est en fait de portée très limitée, et elle a commencé avec tout ce qui concernait un service dispensé dans un hôpital et un service dispensé par un médecin. Songez aux éléments de notre système de santé que nous tenons aujourd'hui pour acquis: diagnostic précoce; intervention précoce auprès des enfants en dehors des établissements de soins; toutes sortes de soins aux personnes âgées qui sont uniquement dispensés dans des foyers de soins personnels qui sont en fait des entreprises privées; les soins à domicile, ce qui sera un problème énorme à l'avenir; et l'accès aux médicaments et aux régimes d'assurance médicale, ce qui est déjà un problème énorme pour chaque province et territoire. Aucun de ces services n'est directement relié à la Loi canadienne sur la santé ou à ce que les gens considèrent comme étant l'assurance-santé. En revanche, les gens comprennent — parce que nous le répétons sans cesse lorsque nous nous comparons à nos voisins du Sud — que l'un des grands avantages de la citoyenneté canadienne est que la médecine est gratuite.

**The Chairman:** Premier, I think I reproached your minister when she appeared before us some months ago. She was the first provincial politician we had heard from for a while on this issue. Before the last federal election, not to put too fine a point on it, the federal government wanted to keep the health issue off the table for the period of the campaign. It convened you, the premiers of the provinces, and it made you an offer that, apparently, you could not refuse. Collectively, the provinces had an opportunity to make some of the very points that you have made this morning. You had an opportunity to insist on an agreement on standards and some of the important issues that concern you. Instead, you took the money and ran.

I understand, because I was on the other side of the table a long time ago, the pressures on provincial governments very well. However, I do not see or hear the provinces collectively coming together with an alternative plan they are prepared to put before the federal government and before the people of Canada and argue for it.

Perhaps this will somehow evolve in the course of the hearings by the Senate committee under our friend, Senator Kirby, or the Romanow commission that has been appointed by Prime Minister Chrétien. However, it would be more helpful for public understanding and for those of us who are engaged in politics here if we had a clear idea of what alternative policies the provinces collectively have in mind, if they can come to an agreement.

**Mr. Grimes:** That is a very good point. It is the other issue that dominated our discussion at the premiers' conference in Victoria this summer. We recognized that the public view was that we had taken the money and run. I was in the position of being able to tell people I was not at the meeting. I was not the premier at the time, but that is neither here nor there. I was the health minister at the time and I had the ear of the premier, and we did collectively take the money and run.

There are two issues, however. We now all have a fundamental disagreement with the Government of Canada. It was linked to changes in equalization. The meeting before the federal election, and the communiqué — and you can check this out — was linked to promises directly from the Prime Minister of the country that there would also be changes to equalization. As to the CHST reinstatement, that schedule is being adhered to. The equalization changes have not occurred. It was a package deal, and only one half of it was carried out. The rest of the recipient provinces signed on because they believed they would get enhanced equalization through changes that we are still fighting for and are discussing here: the 10-province standard, a broader revenue base and removing the cap.

**Le président:** Monsieur le premier ministre, je me souviens d'avoir adressé un reproche à votre ministre lorsqu'elle a témoigné devant notre comité, il y a quelques mois. C'était la première politicienne provinciale que nous entendions sur cette question depuis assez longtemps. Avant la dernière élection fédérale, ceci dit sans aller trop dans les détails, le gouvernement fédéral a voulu que la campagne puisse se dérouler sans que l'on parle des questions de santé. Il vous a donc convoqués, les premiers ministres des provinces, et vous a fait une offre que vous ne pouviez apparemment pas refuser. Collectivement, les provinces avaient cependant alors une excellente occasion de présenter certains des arguments que vous venez d'avancer. Vous aviez alors l'occasion d'exiger une entente sur les normes et sur certaines de vos préoccupations importantes. Au lieu de cela, vous avez pris l'argent et vous vous êtes enfuis.

Comme je me suis déjà trouvé de l'autre côté de la table, il y a bien longtemps, je comprends parfaitement les pressions qui sont exercées sur les gouvernements provinciaux. En revanche, je n'entends pas les provinces proposer collectivement un autre régime qu'elles seraient prêtes à soumettre au gouvernement fédéral et à la population canadienne.

Cela se fera peut-être au cours des audiences du comité sénatorial que préside notre ami, le sénateur Kirby, ou devant la commission Romanow, qui a été constituée par le premier ministre Chrétien. Quoi qu'il en soit, il serait beaucoup plus utile à la population et à ceux d'entre nous qui oeuvrons en politique d'avoir une idée claire des autres politiques que les provinces seraient collectivement prêtes à proposer.

**M. Grimes:** Vous avez parfaitement raison. C'est d'ailleurs l'autre question qui a dominé les débats de la conférence des premiers ministres à Victoria, cet été. Nous savons que la population a eu l'impression que nous avons pris l'argent sans autre forme de procès. Dans mon cas, j'ai pu quand même préciser que je n'avais pas participé à la réunion puisque je n'étais pas encore premier ministre, mais cela n'a rien à voir à l'affaire. J'étais alors ministre de la Santé et je pouvais m'adresser à mon premier ministre. Il est vrai que nous avons collectivement pris l'argent sans autre forme de procès.

Cela soulève toutefois deux questions. Nous sommes actuellement en désaccord fondamental avec le gouvernement du Canada. C'était relié aux changements à la péréquation. La réunion qui s'est tenue avant les élections fédérales, et le communiqué qui a suivi le disait — vous pourrez le vérifier — était reliée à la promesse que le premier ministre avait faite directement au pays au sujet de changements au système de péréquation. Pour ce qui est du rétablissement du TCSPS, l'échéancier a été respecté. Pour ce qui est des changements à la péréquation, rien n'a été fait. L'entente était globale mais le gouvernement n'a tenu que la moitié de sa promesse. Les autres provinces bénéficiaires ont ratifié l'entente parce qu'elles croyaient que le régime de péréquation serait amélioré au moyen des changements que nous continuons de réclamer et dont nous parlons ici: la norme des 10 provinces, une base de recettes élargie et l'abolition du plafond.



Conveniently, just before the election, the cap was removed. As soon as the majority government resumed in its offices, the cap was back on tighter than ever, and it started at a lower base.

In Victoria there was a sense that we had been a little defrauded — and I use strong language sometimes — over that issue. We are very disappointed about it. We all agreed, again, unanimously, that the cap should be removed. It was promised, and it is in the communiqué. It did not state that it would be removed forever, and conveniently, it was done for one year and then the cap was reinstated. There is a little bit of trickery in that.

The premiers are convening in Vancouver in January to do exactly what you just described. There is a range of issues to deal with that are provincial jurisdictions, and we should show leadership in how we will deal with issues for which we have responsibility. Premier Campbell, as our chair for this year, challenged all of us to bring together our officials in health care, finance, intergovernmental affairs and other departments in January. The date is already set for either January 24 or 25 or January 14 and 15 in Vancouver, so that the premiers can lay out exactly what you just described. That is to say, a common approach, as far as we can agree to it, for seizing our own responsibilities and telling the people of Canada generally what we will do collectively with the issues that are ours to manage and to deliver on.

We have accepted that challenge. It will be the focus of the follow-up meeting in Vancouver to the annual premiers' conference. That will happen in a couple of month's time.

We recognized that there was a broad-based public view that the premiers, the provinces and the territories probably had the federal government on the run a bit about the health funding issue. However, the federal government did not want it to be the predominant issue during the campaign. The issue went away because the premiers were patting the Prime Minister on the back in photo opportunities and thanking him for the CHST reinstatement. All the optics and all the politics played out as you described. It was clear that people suggested, as you just did — and, it has been described to me before, as well as to the other premiers — that we missed an opportunity to take a leadership role ourselves. We missed the opportunity to demonstrate how we could, through coordination and cooperation, manage the provision of services for which we are responsible in every jurisdiction.

The issue that I raised was in the context of health care and educational professionals. I have pleaded with my colleagues across the country to stop raiding each other. What advantage is it to us, as Canadians, to have Alberta or Ontario come to Newfoundland and take our nurses simply because they can offer them 30 per cent or 40 per cent more and can offer their significant other a job and pay their transportation cost? That might serve the needs of Alberta in the shorter term, but what does it do to the rest of us in Canada? We are doing that to

Certes, et ça tombait à pic, le plafond fut éliminé juste avant les élections. Toutefois, dès que le gouvernement fut réélu avec une majorité, le plafond fut rétabli, encore plus solidement qu'avant, et sur une base réduite.

À Victoria, nous avons eu le sentiment d'avoir été un peu fraudés sur cette question — j'utilise parfois un langage assez vigoureux. Nous sommes extrêmement déçus. Nous avons répété à l'unanimité que le plafond devrait être supprimé. Cela avait été promis et c'était dans le communiqué. Certes, on n'avait pas dit qu'il serait éliminé pour toujours et le gouvernement ne l'a supprimé que pendant un an, après quoi il l'a rétabli. Nous avons été floués.

En janvier, les premiers ministres se réuniront à nouveau à Vancouver pour faire exactement ce que vous venez de décrire. Il y a un certain nombre de questions relevant des compétences provinciales et il nous appartient de faire preuve de leadership au sujet des questions dont nous assumons la responsabilité. Le premier ministre Campbell, notre président pour cette année, nous a lancé à tous le défi de venir en janvier avec nos principaux responsables de la santé, des finances, des affaires intergouvernementales et d'autres ministères. La réunion doit se tenir les 14 et 15 ou 24 et 25 janvier à Vancouver, et les premiers ministres pourront alors faire exactement ce que vous venez de décrire. Autrement dit, ils pourront essayer d'adopter une position commune, dans la mesure où ils réussiront à s'entendre, pour assumer leurs propres responsabilités et dire à la population du Canada ce qu'ils ont l'intention de faire collectivement dans les domaines qui relèvent de leur compétence.

Nous avons accepté de relever le défi. Ce sera le thème central de la rencontre de Vancouver faisant suite à la conférence annuelle des premiers ministres. C'est dans moins de trois mois.

Nous savons que la population estime généralement que les premiers ministres, les provinces et les territoires, tenaient probablement le gouvernement fédéral à leur merci, dans une certaine mesure, sur la question du financement de la santé. Toutefois, le gouvernement fédéral ne voulait pas que cette question domine la campagne électorale et il a réussi à s'en débarrasser lorsque les premiers ministres des provinces se sont fait prendre en photo avec le premier ministre fédéral pour le remercier du rétablissement du TCSPS. Le jeu politique s'est déroulé exactement comme vous l'avez dit. Il est tout à fait juste de dire, comme vous venez de le faire — et je me le suis déjà fait dire, tout comme les autres premiers ministres — que nous avons raté une excellente occasion de faire preuve de leadership. Nous avons raté la chance de prouver que nous pouvions, par la coordination et la coopération, gérer la prestation des services dont nous avons la responsabilité.

Le problème que j'ai soulevé concernait les professionnels de la santé et de l'enseignement. J'ai imploré mes collègues du pays de cesser de faire du maraudage. Quel est l'intérêt pour nous, Canadiens, de voir l'Alberta ou l'Ontario venir à Terre-Neuve débaucher nos infirmières simplement parce qu'elle peut leur offrir 30 ou 40 p. 100 de plus, un emploi au conjoint et les frais de transport? Cela répond peut-être aux besoins de l'Alberta dans l'immédiat mais ça cause du tort au reste du pays. Nous nous causons ce tort parce que c'est une question qui relève des

ourselves because this is an issue that comes under provincial jurisdiction. Those who have some fiscal ability are actively recruiting in the areas that are most vulnerable. They are recruiting our highly trained and very skilled people in Atlantic Canada. Our training institutions, our post-secondary institutions and our schools, are providing some of the best-trained and best-qualified health-care and education professionals available anywhere in the country. We are being raided by our colleagues because they have a greater fiscal capacity than we do at this point. Our people are being enticed to go somewhere else. It all comes back to the root of the program we are talking about and whether or not we believe in equalization.

**The Chairman:** You would like to see a number of the Newfoundlanders and Cape Bretoners that are already in the oil patch out there return, would you not?

**Mr. Grimes:** Thankfully, that situation is going the other way. The highly skilled and highly trained Newfoundlanders and Labradorians who contributed to the oil patch in Western Canada, in the gulf states and elsewhere, are now finding opportunities in Nova Scotia and in Newfoundland and Labrador. They are delighted to be coming back home. That switch will occur over time, and we look forward to continuing to participate in it.

**Senator Tunney:** Your presentation has been revealing and well expressed, in traditional Newfoundland-Labrador fashion.

I should like to know about out-migration at this time. I also have questions about your per capita debt in comparison to other provinces or provincial capital debt. My last question is this: If you could benefit from increased federal funding — and by that I mean from provincial transfer programs — where would you use that money? Would it be in the manner of increased development, probably industrial, and debt reduction, or would some other preferences take priority over those?

**Mr. Grimes:** Those are three very important issues. Out-migration ties into some of the components that we discussed earlier in this session, for example, the frustrations of programs such as the CHST and equalization. There is a population trigger in the equalization formula which states that if you lose population, you lose entitlement to equalization.

Over the past 10 years, particularly since the drastic change in the fishery with the cod moratorium in the early 1990s, there has been significant out-migration. The population actually declined by several thousand. Our population used to be about 570,000, but our latest calculations indicate it was down to about 550,000. In the last year, 16,000 Newfoundlanders and Labradorians left Newfoundland and Labrador; 14,000 returned. Most of the 14,000 who returned were coming back to newer industries. They came back to take advantage of oil and gas opportunities and information technology opportunities. They did not come back to work in the fishery or in the logging industry. We have a changing economy and a changing circumstance.

compétences provinciales. Les provinces possédant des ressources fiscales recrutent activement dans les régions les plus vulnérables. Elles recrutent des personnes extrêmement qualifiées et compétentes dans les provinces maritimes. Autrement dit, nos établissements de formation et d'enseignement fournissent certains des professionnels les mieux formés et les plus qualifiés dans les secteurs de la santé et de l'enseignement aux autres régions du pays. Nous sommes pillés par nos collègues parce qu'ils ont plus de ressources budgétaires que nous à l'heure actuelle. Nos résidents sont incités à aller s'établir ailleurs. Tout cela nous ramène au programme fondamental dont nous parlons et à la question de savoir si nous croyons ou non à la péréquation.

**Le président:** Vous voudriez sans doute que les gens de Terre-Neuve et du Cap-Breton qui sont allés travailler dans les champs de pétrole de l'Alberta reviennent chez vous, n'est-ce pas?

**M. Grimes:** Dieu merci, la migration se fait maintenant dans notre sens. Les gens de Terre-Neuve et du Labrador très qualifiés et très compétents qui ont travaillé dans l'industrie pétrolière de l'Ouest canadien ou des États du golfe trouvent maintenant des emplois dans le même secteur en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve et au Labrador. Ils sont ravis de pouvoir revenir chez eux. Dans leur cas, l'émigration a été remplacée par l'immigration et nous en sommes très heureux.

**Le sénateur Tunney:** Votre exposé était excellent et très révélateur, ce qui est traditionnellement le cas des gens de Terre-Neuve et du Labrador.

Je voudrais avoir quelques précisions sur l'émigration de votre province. J'ai aussi quelques questions à poser sur l'endettement de votre province par habitant, par rapport aux autres provinces. Finalement, je voudrais vous demander ceci: si vous pouviez obtenir plus d'argent du gouvernement fédéral — dans le cadre des programmes de transfert aux provinces — qu'en feriez-vous? Votre priorité serait-elle le développement économique, probablement industriel, la réduction de la dette ou autre chose?

**M. Grimes:** Ce sont trois questions très importantes. L'émigration est reliée à certains des facteurs dont nous avons parlé plus tôt, par exemple aux frustrations de programmes tels que le TCSPS et la péréquation. Il y a dans la formule de péréquation un facteur démographique en vertu duquel on perd de l'argent si on perd des habitants.

Notre province a connu une forte émigration au cours des 10 dernières années, notamment depuis le changement spectaculaire causé par le moratoire sur la pêche à la morue au début des années 90. Pendant toute cette période, nous avons perdu plusieurs milliers de résidents. Alors que nous avions autrefois 570 000 habitants, nos derniers calculs indiquent que le total avait baissé jusqu'à environ 550 000. Depuis un an, 16 000 Terre-Neuviens et Labradoriens ont quitté la province mais 14 000 y sont revenus, la plupart d'entre eux pour travailler dans de nouveaux secteurs industriels. Ils sont revenus pour profiter des possibilités d'emploi dans le secteur du pétrole et du gaz naturel et dans l'informatique. Ils ne sont pas revenus pour être pêcheurs ou bûcherons. Notre économie est en pleine mutation.



The major contributing factor regarding population right now is not out-migration. That is level or almost flat. If our province has 1,000 people here or there in any one year — either coming into our province or leaving it — that is equivalent to having 4 per cent of our population unemployed. However, 1,000 one way or another is considered to be balanced and equal.

What is most frustrating to us is that the birth rate in our province has gone from the highest in the country one generation ago to the lowest in the country. I will use my own family as an example. I come from a family of 14 children, 12 of whom are still living. I am the eleventh of 14, so I am one of the younger ones. Anyone who sees my older brother thinks he is my father. People will say to me, "That must be your dad." That is fairly typical of my generation in Newfoundland and Labrador. Many of us come from large, extended families. That is true also in other parts of the country. Of the 12 of us who are still living, one of my brothers and his wife has six children; one has three; and the rest of us, like myself, have one child. In a single generation, we have gone from having large extended families to having what we call the, "Canadian-Americanized family." For the first time in history, we have working couples who are dedicated to their careers. They choose what size of family they want and work from that. It has impacted tremendously upon the population base and its stability in Newfoundland and Labrador.

The Minister of Finance is better equipped to give you the numbers of the per capita debts. Those numbers are in the report that we left with you. Ours is significantly higher than other Atlantic jurisdictions. In fact, it is higher than most other Canadian jurisdictions. We are at about \$9 billion if you add everything together, hydro debt, debts respecting Crown corporations, and other things. That is a significant number for a small population.

I am glad you asked the last question about where we would put the money, because I had referenced it in passing before. If we were in a circumstance to keep the non-sustained, non-renewable revenues from oil and gas and from the offshore, it would take some political will and leadership but I believe — and we have made this suggestion to the Government of Canada — that we would be willing to sign on to a legislative commitment to take those kinds of funds and put them into buying down the debt. The only money you could use on an ongoing basis would be the money you freed up from debt service costs. Also, building some fundamental infrastructure is important. If we are asked to put in more fibre optic cables to have more information technology opportunities, we might invest in that. By so doing, it will allow us to grow and to diversify our economy. If we need better road networks into certain parts of the province so that an economic opportunity can be realized there, then we should fund that. We would have to maintain it afterwards but the large part is the capital investment to build it. If we need some improved ports and harbours so that we can transport goods and services in and out to recognize ongoing economic opportunities, we would be willing,

Le facteur le plus important sur le plan démographique, aujourd'hui, n'est pas l'émigration, qui est quasiment stable. Si notre province a 1 000 personnes ici ou là, d'une année à l'autre — entrant dans la province ou en sortant — c'est l'équivalent de 4 p. 100 de chômage. Toutefois, 1 000 dans un sens ou dans l'autre, c'est considéré comme l'équilibre.

Ce qui est le plus frustrant pour nous, c'est que le taux de natalité dans notre province, qui était l'un des plus élevés du pays il y a une génération, est aujourd'hui l'un des plus faibles. Je vais vous donner l'exemple de ma propre famille. Je viens d'une famille de 14 enfants dont 12 sont encore vivants. Je suis le onzième des 14, donc presque le cadet. Les gens qui croisent mon frère aîné ont parfois l'impression que c'est mon père. Ce phénomène est tout à fait typique de ma génération à Terre-Neuve et au Labrador. Nous sommes nombreux à venir de grandes familles. C'était aussi la même chose dans d'autres régions du pays. Sur les 12 enfants vivant encore, l'un de mes frères a six enfants, un autre en a trois et les autres, comme moi, en avons un. Donc, en une seule génération, nous sommes passés d'une très grande famille à ce que nous appelons une «famille canado-américanisée». Pour la première fois de notre histoire, nous avons des couples dont les deux membres poursuivent une carrière professionnelle. Cette évolution a eu une incidence considérable sur notre base démographique et sur la stabilité de notre population.

La ministre des Finances pourra sans doute mieux que moi vous donner des chiffres sur la dette par habitant de notre province. De fait, ils figurent dans le rapport que nous vous avons communiqué. Le chiffre est beaucoup plus élevé pour notre province que pour les autres provinces des Maritimes. De fait, c'est pratiquement le plus élevé de tout le Canada. Nous en sommes à environ 9 milliards de dollars, si on tient compte de tout, c'est-à-dire de la dette de la compagnie d'électricité, des sociétés d'État, et cetera. C'est beaucoup pour une petite population.

Je suis heureux que vous m'ayez demandé ce que nous ferions de l'argent. Si nous pouvions conserver les recettes non durables et non renouvelables du pétrole et du gaz naturel, je crois que nous serions prêts, ce qui exigerait une certaine volonté politique et du leadership — mais nous avons déjà fait cette suggestion au gouvernement du Canada — à signer un engagement législatif de consacrer cet argent additionnel à la réduction de la dette. C'est seulement en se libérant peu à peu du service de la dette que l'on peut dégager de l'argent pour faire autre chose. Il serait également important de développer notre infrastructure. Si on nous demande d'installer plus de câbles en fibre optique pour mieux profiter des technologies informatiques, nous pourrions investir dans ce secteur. Cela nous permettrait de diversifier notre économie. De même, nous pourrions sans doute continuer d'améliorer notre réseau routier, dans certaines parties de la province, ce qui aurait aussi des retombées économiques. Certes, il y aurait aussi des dépenses d'entretien ensuite mais la plus grosse dépense concernerait l'investissement de départ. Si nous avons besoin d'améliorer nos ports pour assurer le transport de nos marchandises et tirer parti des nouvelles opportunités

as a provincial jurisdiction, to enter into a legislatively binding contract with the Government of Canada on those issues.

The big fear is that the provinces will take the money and spend it on whatever they like, and that they will be back in a few years saying they got nothing. We are willing to go down that road. We are willing to lead the issue politically with the public in our province. We would gladly stand shoulder to shoulder with anyone else in the country that wants to sign that pact along with Newfoundland and Labrador.

**The Chairman:** That is a very important point. When you tell some people in the federal government that they should not be treating revenue from non-renewable resources the same as other revenues, and make the argument that it is in the nature of the sale of a capital asset, their answer sometimes is: "Why not? The provincial governments treat those revenues the way they treat all other revenues. They use it for various purposes. Why make a distinction?"

I am very interested in the point you just made.

**Senator Tunney:** I appreciated your presentation more than you could imagine.

**Senator Cook:** I will not comment on equalization, because it has been well documented, except to offer my own personal opinion, which is that I think it is punitive.

I want to go outside the box. What if we could dream a little and open up the Atlantic Accord? That would not impact on any other province or cause anyone else any distress. I would also suggest that the funding formula with the per capita criterion is unworkable. What basic national formula could we use that would be fair for Canadians and would preserve the essence of Confederation?

**Mr. Grimes:** The fundamentals of what we are trying to accomplish and have constitutionally committed to accomplish are attainable with some reasonable and proper revisions of the equalization formula and with a proper amount of money being dedicated to that. Canadians must challenge ourselves to deal with the issue of whether revenues from non-renewable resources should be counted.

As an example, we firmly believe that revenues that accrue in Newfoundland and Labrador from the forest industry sector should be counted, because if you implement the proper silviculture and harvesting programs, in 35 or 40 years you can recut the same area. Forests are a renewable resource. The same is true with hydro projects. As long as the rain falls, there is the prospect of revenues from a hydro project. They should be counted because they will exist forever and governments should use those resources to fund services for people.

We are releasing a report in our province today with respect to the export of fresh, clean drinking water in bulk. If we generate revenues from the export of drinking water in bottles or in bulk, that should be counted because we will have the resource as long as the rain falls.

économiques, nous serions prêts, en tant que province, à passer une entente législative exécutoire avec le gouvernement du Canada sur ces questions.

La plus grosse crainte est que les provinces prennent l'argent et le consacrent à ce qui leur plaît, puis qu'elles reviennent quelques années après en disant qu'elles n'ont rien eu. Nous sommes prêts à prendre des engagements avec le gouvernement fédéral et envers notre population. Nous sommes tout à fait prêts à nous joindre à quiconque dans le pays serait prêt à signer ce pacte avec Terre-Neuve et le Labrador.

**Le président:** C'est un facteur très important. Quand vous dites aux gens du gouvernement fédéral qu'ils ne devraient pas considérer les recettes des ressources non renouvelables de la même manière que les autres, votre argument étant que c'est une sorte de vente de biens en capital, leur réponse est parfois: «Pourquoi pas? Les gouvernements provinciaux traitent bien ces recettes de la même manière que toutes les autres. Ils les consacrent à leurs activités générales sans faire de distinction.»

Ce que vous venez de dire est donc très intéressant.

**Le sénateur Tunney:** J'ai apprécié votre exposé plus que vous ne pourriez l'imaginer.

**Le sénateur Cook:** Je ne ferai pas de longues remarques sur la péréquation, puisque d'autres en ont déjà beaucoup parlé. Je vais me contenter d'offrir mon avis personnel, qui est que c'est un système punitif.

Essayons de penser différemment et de rêver à ce qui pourrait arriver si l'on ouvrait l'Accord de l'Atlantique. Cela n'aurait aucun impact sur les autres provinces et ne ferait de mal à personne. J'estime aussi que la formule de financement par habitant ne fonctionne pas. Quelle autre formule nationale pourrait-on donc utiliser, qui soit équitable à l'égard des Canadiens et qui préserve l'essence même de la Confédération?

**M. Grimes:** Les aspects essentiels de ce que vous essayez d'accomplir et que l'on est constitutionnellement obligé d'accomplir peuvent être atteints en apportant des modifications raisonnables et adéquates à la formule de péréquation, et en y consacrant le budget voulu. En tant que Canadiens, nous devons régler cette question de savoir si les recettes des ressources non renouvelables doivent être prises en compte.

Par exemple, nous avons la ferme conviction que les recettes que recueille Terre-Neuve et Labrador de l'industrie forestière doivent être prises en compte car, si l'on met en oeuvre des programmes adéquats de sylviculture et d'exploitation forestière, on peut renouveler la production tous les 35 à 40 ans environ. La forêt est une ressource renouvelable. Même chose pour les barrages hydroélectriques. Quand il pleut, on tire des recettes des barrages. Il faut donc tenir compte de ces recettes car il s'agit de ressources qui existeront toujours et dont les gouvernements peuvent profiter pour financer des services publics.

Nous publions aujourd'hui dans notre province un rapport concernant l'exportation d'eau potable. Si l'exportation d'eau potable en bouteilles ou en vrac nous donne des recettes, on devra les prendre en considération car c'est une ressource qui durera tant et aussi longtemps que la pluie tombera.



However, that makes no sense with mines or oil and gas. If we continue with the current program, under which the Government of Canada takes 80 per cent or 90 per cent and we take 10 per cent, we will use the 10 per cent because we are strapped for cash. We cannot afford to use the 10 per cent to pay down debt because we cannot even pay our nurses or teachers appropriately. Back home we are currently negotiating with our nursing and teaching professions, both of which have a shortage. That is not because we have not trained enough teachers and nurses in Newfoundland and Labrador but because as soon as they are trained at our expense in Newfoundland and Labrador a percentage of them leave to earn a living elsewhere in Canada or in the United States because we cannot pay them enough to keep them.

On the non-renewable side, we would accept the challenge today to take those funds and pay down the \$6 billion or \$7 billion in debt. Newfoundland and Labrador would have approximately \$500 million a year every year that we could put into programs and services if we were not paying the debt. We would sign an agreement to that effect. We would spend some of the money on fundamental infrastructure, which would create some defined economic diversification opportunities.

We do not necessarily have to think completely outside the box, but I like the thought process that involves, so I try to do that quite often. If we stay narrowly focused about where we are today, there is no doubt in my mind that someone will sit with a committee like this in 10 years time and give you the same message, and again in 20 years time, and again in 30 years time.

I hope that we will have an opportunity to speak openly and at length about this and to be challenged about it. It is to be hoped that we will do something about it in the shorter term rather than the longer term.

**Senator Cook:** Returning to the Atlantic Accord, if we could a renegotiate that for the short term, would that make us have a province instead of the have-not that we are today?

**Mr. Grimes:** Without even renegotiating the Atlantic Accord, there would be opportunities for both Newfoundland and Labrador and Nova Scotia if we lived up to the intent of the accord. Premier Hamm and I have been promoting this issue, and we will continue to put it forward. We will seek opportunities to meet with the Government of Canada and perhaps even yourselves about this soon.

The fact that there is a pen pal relationship going on in the media between John Crosbie and Minister Dion means there is not now the political will to listen to the argument. They seem to want to debate it and fight over it rather than listen to it.

The courts ruled that offshore oil and gas revenues belong to Canada and not to the provincial jurisdictions. In spite of that ruling, the Government of Canada could, if it wanted to, decide to give it to Newfoundland and Labrador and to Nova Scotia, just as they gave lands and territories to Alberta and other provinces 30 or more years ago. Those lands were under federal jurisdiction. They were transferred as part of Confederation to the provinces,

Par contre, cela n'aurait aucun sens avec les mines ou les puits de pétrole et de gaz naturel. Si le programme actuel est maintenu, qui donne 80 ou 90 p. 100 au gouvernement du Canada et 10 p. 100 à notre province, nous allons évidemment prendre les 10 p. 100 parce que nous manquons d'argent, mais nous ne pourrions nous servir de ces 10 p. 100 pour réduire notre dette car nous n'avons déjà même pas les moyens de payer correctement nos infirmières ou nos enseignants. Nous négocions actuellement avec ces deux professions où nous manquons de personnel. Ce n'est pas parce que nous n'avons pas formé assez d'enseignants ou d'infirmières à Terre-Neuve et au Labrador mais parce que, dès qu'ils finissent leur formation, à nos frais, une partie s'en va gagner sa vie ailleurs au Canada ou aux États-Unis parce que nous ne pouvons pas lui offrir de salaires assez élevés.

Du côté non renouvelable, nous accepterions le défi de prendre cet argent aujourd'hui et de réduire la dette de 6 ou 7 milliards de dollars. Notre province aurait alors près de 500 millions de dollars par an qu'elle pourrait consacrer à ses programmes et services. Nous sommes prêts à signer un accord à ce sujet. Une partie de l'argent serait consacrée à l'infrastructure fondamentale, pour créer de nouvelles possibilités de diversification économique.

Il n'est pas obligatoire de chercher en permanence des solutions originales à tous les problèmes mais le processus reste néanmoins très utile. Si nous restons trop étroitement focalisés sur le système tel qu'il existe aujourd'hui, je n'ai aucun doute que quelqu'un reviendra dans 10 ans, dans 20 ans et dans 30 ans vous communiquer le même message que moi.

J'espère que nous aurons la possibilité de parler librement de tout cela et de contester les idées reçues. J'espère qu'on va faire quelque chose à ce sujet, sans tarder.

**Le sénateur Cook:** Je reviens à l'Accord de l'Atlantique. Si nous pouvions le renégocier, Terre-Neuve deviendrait-elle une province prospère plutôt qu'une province démunie comme aujourd'hui?

**M. Grimes:** Sans même renégocier l'Accord de l'Atlantique, il y aurait déjà beaucoup d'éléments positifs pour Terre-Neuve et le Labrador et pour la Nouvelle-Écosse si on se contentait de respecter l'intention de l'accord. Le premier ministre Hamm et moi-même avons fait la promotion de cette question et nous allons continuer. Nous allons essayer de rencontrer le gouvernement du Canada et peut-être aussi de tenir une rencontre entre nous, à ce sujet, bientôt.

Le fait que John Crosbie et le ministre Dion s'échangent des lettres dans les journaux signifie qu'il n'y a pas aujourd'hui la volonté politique nécessaire pour écouter nos arguments. Ils semblent vouloir se battre en public plutôt qu'écouter.

Les tribunaux ont décidé que les recettes du pétrole hauturier appartiennent au Canada et pas aux provinces. Malgré cela, le gouvernement du Canada pourrait fort bien, s'il le voulait, décider de les laisser à Terre-Neuve et au Labrador et à la Nouvelle-Écosse, tout comme il a donné des terres et des territoires à l'Alberta et aux autres provinces il y a 30 ans ou plus. Ces terres appartenaient au gouvernement fédéral mais celui-ci les a données

and now, because they are on those lands, the resources belong to the provinces.

If the Government of Canada were politically inclined to do so, it could say that it would be better for Canada if it were owned by the neighbouring jurisdiction, and that we could manage it as if it were our land. The federal government has decided not to go there.

The Atlantic Accord states that the revenues from it will be treated in such a manner that the provinces will be the principal beneficiaries. The current circumstance demonstrates that 30 per cent of the revenues accrue to the Government of Canada and 30 per cent of the revenues accrue to the two provinces. I would invite you to consider those numbers and the words "principal beneficiary" and convince anyone that they make sense. If I taught math and tried to convince one of my students that the person who got the 30 per cent is the principal beneficiary instead of the person who got the 70 per cent, I would have been disbarred and lost my teaching licence. That is the fundamental fact of what is occurring.

Hibernia is expected to last another 20 years approximately. Terra Nova, which is a smaller project, is just starting. It might last for 20 years. White Rose is about to be sanctioned in the next month or so. It is also a smaller field that might have 15 or 16 years in it. Then we have Hebron Ben Nevis, which is smaller again, and that might have 15 or 16 years in it, depending on when development starts. They are all very time limited. They can generate significant amounts of cash for short periods of time. We would sign on to take the cash, pay down the debt, free up the money that we have in debt servicing on an ongoing basis, and then use that to build our program base.

Meanwhile, the Government of Canada wants to argue with John Crosbie over what "principal beneficiary" means instead of having a meaningful discussion about whether we can make some fundamental change. The projections are that within a couple of decades, given the opportunity, two more provinces will probably not be recipients of equalization. Twenty years from now, if the Government of Canada continues to put in \$10 billion, they will be splitting that \$10 billion among five provinces instead of seven. It is not a matter of anyone losing any money or that the Government of Canada has to put more into equalization. They will just decide on the size of the equalization payments and pay that out to those provinces that are not up to the national standards. Currently, seven of us are not up to national standards and, therefore, we qualify for the receipt of some funds under the program.

**Senator Mahovlich:** Mr. Grimes, you said that what brought Canada together was the railways and now it will be the highways. I always thought hockey was the common denominator. Newfoundland has been a major contributor to that.

I understand that the generic solution provides an incentive by excluding 30 per cent of provinces' revenues when calculating equalization payments. Some people argue that all the natural resources revenues should not be included when calculating

aux provinces et, de ce fait, les ressources que celles-ci en tirent leur appartiennent.

Si le gouvernement du Canada avait la volonté politique, il pourrait fort bien déclarer qu'il est préférable que ces ressources appartiennent à la province la plus proche, à charge pour elle de les gérer comme s'il s'agissait de ressources fédérales. Le gouvernement fédéral ne veut pas envisager cela.

L'Accord de l'Atlantique dispose que les recettes seront traitées de manière à ce que les provinces en soient les principales bénéficiaires. Le système actuel démontre que 70 p. 100 des recettes vont au gouvernement du Canada et 30 p. 100 aux provinces. En voyant ces chiffres, demandez-vous si les mots «principales bénéficiaires» veulent dire quelque chose ou non. Si j'enseignais encore les mathématiques et que j'essayais de convaincre mes élèves que la personne qui reçoit 30 p. 100 est la principale bénéficiaire, plutôt que celle qui reçoit 70 p. 100, on me mettrait à la porte et je perdrais le droit d'enseigner. C'est pourtant ce qui se passe aujourd'hui.

On s'attend à ce que le bassin d'Hibernia dure environ 20 ans. Terra Nova, qui est un plus petit projet, commence tout juste et il durera peut-être 20 ans. White Rose devrait être approuvé d'ici environ un mois. C'est un champ encore plus petit qui aura peut-être 15 ou 16 ans de vie utile. Nous avons ensuite Hebron Ben Nevis, encore plus petit, qui durera 15 ou 16 ans, selon sa date d'entrée en exploitation. Tous ces projets ont une durée de vie limitée mais ils peuvent produire des sommes d'argent considérables à brève échéance. Nous nous engageons à prendre l'argent, à régler notre dette, ce qui libérerait l'argent que nous consacrons actuellement au service de la dette, que nous pourrions consacrer à développer nos programmes.

Pendant ce temps-là, le gouvernement du Canada discute en public avec John Crosbie de ce que veut dire l'expression «principales bénéficiaires», alors qu'il ferait mieux d'avoir une discussion sérieuse sur certains changements fondamentaux. Selon certaines projections, on estime que, d'ici une vingtaine d'années, selon l'évolution économique, deux provinces de plus ne toucheront plus de paiements de péréquation. Donc, dans 20 ans, si le gouvernement du Canada continue d'y consacrer 10 milliards de dollars, la somme sera répartie entre cinq provinces au lieu de sept. Il ne s'agit pas de faire perdre de l'argent à qui que ce soit, ni que le gouvernement du Canada consacre plus d'argent à la péréquation. Il continuera de décider de la taille des paiements de péréquation et de les verser aux provinces qui n'atteignent pas les normes nationales. À l'heure actuelle, nous sommes sept dans ce cas et nous sommes donc admissibles aux transferts.

**Le sénateur Mahovlich:** Monsieur Grimes, vous avez dit que ce sont les chemins de fer qui ont assuré la cohésion du Canada et que leur rôle est aujourd'hui occupé par la route. Pour ma part, j'ai toujours cru que c'était le hockey. Terre-Neuve y a beaucoup contribué.

Je comprends que la solution générique offre une incitation en excluant 30 p. 100 des recettes des provinces du calcul des paiements de péréquation. D'aucuns affirment que toutes les recettes des ressources naturelles ne devraient pas être incluses



equalization payments. What would be the impact on your province's equalization entitlements if there were a reduction in the number of revenue sources used in the calculation?

**Mr. Grimes:** I think you are right about hockey. I did meet Mario Lemieux at breakfast this morning and indicated I am supposed to root for the Penguins tonight because one of my executive assistants who is not here is a huge Pittsburgh Penguins fan and a Mario Lemieux fan. I called him at the office to tell him I had just met his hero at breakfast. He was more disappointed than ever that he was not on this trip. Hockey does unite us.

I mentioned the railways and highways because we all recognize that the east-west connection in Canada is a forced relationship. People on the East Coast particularly recognize that. For my parents and the generation before them, all the natural connections were north and south, which is why the NAFTA was a natural step forward. All three of my aunts married American men, one in Boston, one in New York and one in northern Florida. The connections were by sea, north and south. The natural connection was not up the St. Lawrence Seaway. People who lived on the East Coast would travel to the New England states and even to the Caribbean. Those linkages are there. It is always a challenge to keep Canada together, because Newfoundlanders are a whole lot closer to people who live in Florida than they are to people in Victoria. It is a tough situation for Canada. The railways and the highways maintain the east-west connection.

We know that, if we retained funds from the one-time resources, it would naturally lead to a reduction in equalization. If we were allowed to keep the monies from the one-time resources and did pay down our debt, the revenue available to run programs and services in Newfoundland and Labrador would be increased by \$150 or \$200 or \$300 million a year. We would not be paying debt servicing, and that amount could go into the equalization formula. Obviously we would not receive the same amount in equalization, because we would have these fully sustainable ongoing monies for ourselves. We understand that is the fundamental basis of the program.

We accept what Premier Harris said, and that is that no province should expect to receive money if it can pay for a service from its own money. That is how equalization works. If a province has the ability to pay, then it does not need to receive the money from another government. We are talking about the real measure of ability to pay. The real measure of ability to pay is the money you can count on year after year after year to run your schools and hospitals and to provide fundamental public services such as clearing highways and cleaning up after floods. You must be able to provide those services. It cannot be done with money you only have for one year, so that you turn around to people and say, "Next year we cannot do that because the mine closed."

dans le calcul des paiements de péréquation. Quelle serait l'incidence sur les droits de péréquation de votre province s'il y avait une réduction du nombre de sources de recettes utilisées dans le calcul?

**M. Grimes:** Vous avez tout à fait raison au sujet du hockey. J'ai rencontré Mario Lemieux ce matin, au petit déjeuner, et je lui ai dit que j'allais devoir encourager les Penguins, ce soir, parce qu'un de mes adjoints administratifs, qui n'est pas ici, est un partisan farouche des Penguins de Pittsburgh et de Mario Lemieux. Je lui ai d'ailleurs téléphoné ce matin pour lui dire que je venais de rencontrer Mario Lemieux au petit déjeuner, ce qui a encore accru sa déception de ne pas avoir pu m'accompagner. Le hockey nous unit.

J'ai parlé des chemins de fer et des routes parce que nous savons tous que la liaison est-ouest, au Canada, est une liaison imposée. Les gens de la côte est en sont particulièrement conscients. Pour mes parents et pour la génération d'avant, tous les liens naturels allaient du nord au sud, et c'est pourquoi l'ALENA était une étape naturelle. Mes trois tantes sont toutes mariées à des Américains, une à Boston, l'autre à New York et l'autre en Floride. Par la mer, les connexions vont aussi du nord au sud. Le lien naturel n'est pas la Voie maritime du Saint-Laurent. Les habitants de la côte est avaient l'habitude de se rendre dans les États de la Nouvelle-Angleterre et même dans les Antilles. Ces liens existent encore. Assurer l'unité du Canada est un défi constant parce que les Terre-Neuviens se sentent beaucoup plus proches des gens qui vivent en Floride que de ceux qui vivent à Victoria. Ce sera toujours un problème pour le Canada. Les voies ferrées et les routes préservent la liaison est-ouest.

Nous savons que, si nous conservions les fonds des ressources non renouvelables, cela entraînerait naturellement une réduction de la péréquation. Si nous pouvions conserver ces ressources et rembourser notre dette, les recettes disponibles pour gérer les programmes et services à Terre-Neuve et au Labrador augmenteraient de 150, 200 ou 300 millions de dollars par an. Nous n'aurions plus de service de la dette à payer et ce montant irait dans la formule de péréquation. Évidemment, nous ne recevions plus autant de paiements de péréquation car nous aurions alors ces nouvelles recettes durables. Nous savons bien que c'est un aspect fondamental du programme.

Nous acceptons ce que disait le premier ministre Harris, c'est-à-dire qu'aucune province ne devrait s'attendre à recevoir de l'argent si elle est capable de payer certains services de sa poche. C'est comme ça que fonctionne la péréquation. Si une province est en mesure de payer, elle n'a pas à recevoir d'argent d'un autre gouvernement. Il s'agit donc en fait de savoir si chaque province est vraiment capable de payer. Or, la capacité de payer dépend de l'argent sur lequel on peut compter, année après année, pour gérer les écoles et les hôpitaux et pour dispenser des services publics fondamentaux comme le déneigement des routes et le rétablissement des activités après les inondations. Il faut être capable de dispenser de tels services mais cela ne peut pas se faire si l'on n'a pas l'assurance qu'il y aura assez d'argent, année après année. Dans ce cas, on est obligé de dire à sa population: «L'an prochain, nous ne pourrions pas faire ça parce que la mine a fermé».

The issue is to keep the one-time revenues and not count them in the formula. I agree with the argument 100 per cent. I believe it is the right one. I believe it is the common sense approach to what should happen. The provinces need to sign on to pacts and even legislative obligations, if that is the way we want to go, to say that they will not use their one-time money for programs and services but that they will use it to built infrastructure and pay down debt so that they can strengthen their economies and increase their annual guaranteed monies every year. However much that goes up, obviously that will decrease their entitlement to equalization. There will be more money left in the equalization pot to give to someone else. It will work that way. It will achieve its goals and objectives. As it is being done today, it is not working, it has not worked, and it will not work.

**The Chairman:** Premier, thank you for your excellent and wide-ranging and very candid perspective on these matters from the point of view of a person who is trying to run a government in Newfoundland and Labrador. This has been a very stimulating morning. The members of the committee and I wish you continued success and every satisfaction in your heavy duties as Premier of Newfoundland and Labrador. I would thank you and your minister for this presentation.

**Mr. Grimes:** I thank you for the extended time you allowed me. Thank you for listening to my "very brief" answers.

The committee adjourned.

La province devrait donc pouvoir garder les recettes non renouvelables et celles-ci ne devraient pas être prises en compte dans la formule. Je suis absolument d'accord avec cet argument. Je pense qu'il est juste. Je pense que c'est une question de bon sens. Les provinces doivent être prêtes à signer des engagements, même législatifs, si c'est ce qu'elles veulent faire, pour s'engager à ne pas consacrer leur argent ponctuel aux programmes et aux services mais à le consacrer plutôt aux travaux d'infrastructure et au règlement de la dette de façon à renforcer leur économie et à accroître leurs recettes annuelles garanties. À mesure que ces recettes augmentent, leurs paiements de péréquation devront évidemment diminuer. Cela veut dire qu'il y aura plus de crédits de péréquation pour les autres. C'est comme ça que le système doit fonctionner. Voilà les buts et objectifs qu'il faut atteindre. Tel qu'il fonctionne aujourd'hui, le système ne marche pas, n'a jamais marché et ne marchera jamais.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur le premier ministre, d'avoir participé à cette excellente et franche discussion qui nous a permis de connaître l'avis de la personne qui essaie de gérer les destinées de Terre-Neuve et du Labrador. La discussion était extrêmement intéressante. Les membres du comité et moi-même vous souhaitent beaucoup de succès à l'avenir et beaucoup de satisfaction dans l'exercice de votre lourde tâche de premier ministre de Terre-Neuve et du Labrador. Je vous remercie, ainsi que votre ministre.

**M. Grimes:** Je vous remercie de nous avoir prêté attention. Merci aussi d'avoir écouté mes «très brèves» réponses.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

#### APPEARING—COMPARAÎT

Roger Grimes, Prime Minister of Newfoundland and  
Labrador.

*From the Government of Newfoundland and Labrador:*

Joan Marie Aylward, Minister of Finance and President of  
Treasury Board.

Roger Grimes, premier ministre de Terre-Neuve et du  
Labrador.

*Du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador:*

Joan Marie Aylward, ministre des Finances et présidente du  
Conseil du Trésor.



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la  
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## National Finance

## Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Tuesday, October 23, 2001

---

Le mardi 23 octobre 2001

---

Issue No. 23

Fascicule n° 23

The expenditures set out in the Estimates for the  
fiscal year ending March 31, 2002

---

Les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour  
l'exercice terminant le 31 mars 2002

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Furey
* Carstairs, P.C.	Kinsella
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Cools	(or Kinsella)
Day	Mahovlich
De Bané, P.C.	Moore
Finnerty	Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Day substituted for that of the Honourable Senator Tunney (*October 23, 2001*).

The name of the Honourable Senator De Bané substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*October 22, 2001*).

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Banks (*October 22, 2001*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Adams (*October 21, 2001*).

The name of the Honourable Senator Finnerty substituted for that of the Honourable Senator Day (*October 18, 2001*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Furey
* Carstairs, c.p.	Kinsella
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Cools	(ou Kinsella)
Day	Mahovlich
De Bané, c.p.	Moore
Finnerty	Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Day substitué à celui de l'honorable sénateur Tunney (*le 23 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur De Bané substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 22 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Moore substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 22 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Adams (*le 21 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty substitué à celui de l'honorable sénateur Day (*le 18 octobre 2001*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, October 23, 2001  
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:32 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bolduc, Cools, Day, De Bané, P.C., Doody, Finnerty, Mahovlich, Moore, Murray, P.C. and Stratton (10).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From the Department of National Defence:*

Margaret Purdy, Associate Deputy Minister, Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness;

James E. Harlick, Assistant Deputy Minister, Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 1, 2001, the committee continued its examination of the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2002.

Ms Purdy made an opening statement and with Mr. Harlick answered questions from member of the committee.

At 11:02 a.m., the committee continued its meeting *in camera*.

The committee undertook discussion of its revised draft report on the Role of Government in the Financing of Deferred Maintenance costs in Canada's Post-Secondary Institutions.

After discussion, it was agreed that the report be adopted and that the Chair present the report to the Senate.

At 11:28 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 23 octobre 2001  
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 32, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bolduc, Cools, Day, De Bané, c.p., Doody, Finnerty, Mahovlich, Moore, Murray, c.p. et Stratton (10).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*Du Ministère de la Défense nationale:*

Margaret Purdy, sous-ministre déléguée, Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence;

James E. Harlick, sous-ministre adjoint, Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 1<sup>er</sup> mars 2001, le comité poursuit son examen des dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

Mme Purdy fait une déclaration et, avec l'aide de M. Harlick, répond aux questions d'un membre du comité.

À 11 h 02, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le comité entreprend la discussion de son ébauche de rapport révisé sur le rôle du gouvernement vis-à-vis du financement des coûts d'entretien différé dans les établissements postsecondaires au Canada.

Après discussion, il est convenu que le rapport soit adopté et que le président en fasse rapport au Sénat.

À 11 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 23, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:32 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2002.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum. We are here this morning for a long-delayed meeting to follow up on our report of June 2000 on Canada's emergency and disaster preparedness. Our witnesses are Margaret Purdy, the Associate Deputy Minister of National Defence, and James Harlick, the Assistant Deputy Minister of National Defence. Ms Purdy has been here previously on this subject.

In our letter of invitation, we asked her to provide an overview of the responsibilities of the new Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness and, if possible, the government's views on the recommendations made by the committee in the June 2000 report.

I mention our letter of invitation because we are all aware that emergency preparedness is very topical these days. There may be a tendency on the part of senators to go a bit far afield in view of the events of September 11. Nevertheless, I wanted to insist, at least for a moment, on the reason for our invitation to Ms Purdy. The Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness was announced by Prime Minister Chrétien, and the appointment of Ms Purdy as associate deputy minister was announced February 5, 2001.

Ms Purdy has held successively more responsible and senior positions in the public service for some considerable time. I dare not call her a veteran of the public service, but she has been in senior positions with the RCMP and CSIS, assistant and deputy clerk of the Privy Council in charge of security and intelligence and, most recently and currently, as I said, Associate Deputy Minister of National Defence.

If we have time after the meeting, we will have an *in camera* meeting to try to crunch our report on deferred maintenance at Canadian universities. Please stay after we adjourn.

With that, I will invite Ms Purdy to make her opening statement.

**Ms Margaret Purdy, Associate Deputy Minister of National Defence, Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. We certainly do welcome this opportunity to appear before you once again today.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 23 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, pour examiner le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, je déclare la séance ouverte. Nous tenons ce matin une réunion depuis longtemps reportée pour donner suite à notre rapport de juin 2000 concernant la protection civile et les secours d'urgence au Canada. Nous accueillons Margaret Purdy, sous-ministre déléguée de la Défense nationale, et James Harlick, sous-ministre adjoint de la Défense nationale. Mme Purdy a déjà comparu devant notre comité à ce même sujet.

Dans notre lettre d'invitation, nous lui avons demandé de nous donner un aperçu des responsabilités du nouveau Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence et, si possible, de nous informer de la réaction du gouvernement aux recommandations faites par le comité dans son rapport de juin 2000.

Je mentionne la lettre d'invitation parce que nous savons tous que la protection civile est une grande question d'actualité. Il se peut que des sénateurs aient tendance à s'écarter du sujet étant donné les événements survenus le 11 septembre. Je tenais néanmoins à insister, du moins pour quelques instants, sur la raison pour laquelle Mme Purdy a été invitée. La création du Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence a été annoncée par le premier ministre Chrétien, et l'annonce de la nomination de Mme Purdy comme sous-ministre déléguée a été annoncée le 5 février 2001.

Mme Purdy a occupé des postes aux responsabilités de plus en plus grandes et de plus en plus haut placés dans la hiérarchie de la fonction publique sur une longue période. Je n'ose pas la qualifier de vétéran de la fonction publique, mais elle a occupé des postes haut placés au sein de la GRC et du SCRS, puis elle a été greffière adjointe et sous-greffière du Conseil privé en charge de la sécurité et du renseignement de sécurité et, enfin, comme je l'ai dit, sous-ministre déléguée de la Défense nationale.

Si nous en avons le temps après la réunion, nous poursuivrons nos délibérations à huis clos afin de produire notre rapport sur les frais d'entretien différés dans les établissements d'enseignement postsecondaire du Canada. Donc, lorsque la séance sera levée, je vous demanderais de bien vouloir demeurer sur place.

Cela étant dit, j'invite Mme Purdy à nous faire son exposé.

**Mme Margaret Purdy, sous-ministre déléguée de la Défense nationale, Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence:** Monsieur le président et honorables sénateurs, je vous remercie de l'invitation. C'est certes avec plaisir que nous nous présentons à nouveau devant vous aujourd'hui.

I would like to take about 15 minutes to do three things. One is to talk about the role of this new organization, which I refer to as OCIPEP.

Second, I want to briefly tell you what we will be doing in direct response to the events of September 11. It will help to illustrate our roles, and it will also be of interest to you.

Finally, I want to get to the reason you originally invited us here today, and that is to update you on activities we have undertaken since your report and in direct response to your report of June 2000.

First, the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness is a civilian organization within the Department of National Defence. As you know, the Prime Minister created it eight months ago. He assigned us two key mandates. The first, which is really the new part of the mandate, is to provide national leadership on a new, modern and comprehensive approach to protecting this country's critical infrastructure.

What do I mean by "critical infrastructure"? I mean the key physical and cyber — and that is important — components of the energy and utilities sectors, the communications sector, services sector, health, finance, transportation, safety and government sectors. It is the most important part of our infrastructure in this country.

Our second role is to assume the role of an organization you know well, Emergency Preparedness Canada. That organization was folded into our new organization. We are the government's primary agency for civil emergency planning in this country for all types of emergencies and accidents.

This combination is unique in the world, as far as we know. The United States, for example, has several agencies that together encompass the mandate that we have consolidated in OCIPEP. We often refer to ourselves as an all-hazards or all-risks or all-catastrophes agency. That recognizes the fact that vastly different events can have identical or very similar impacts. For example, a key facility in this infrastructure that I have mentioned can suffer identical damage or destruction from a tornado, from a terrorist bomb or from a malicious cyber attack. A massive earthquake could cause physical devastation and mass casualties similar to what we witnessed in New York City on September 11. Indeed, the events of September 11 have reminded us of the importance of preparing for this full range of disasters, and I think that our all-hazards approach positions us well in that regard.

Our overarching objective or mission is to enhance the capacity of individuals, communities, businesses and governments in this country to effectively manage risks to their physical and cyber environments. We do this by acting as a facilitator, a coordinator, a leader and a catalyst, or by filling gaps in the overall risk-management environment in Canada.

J'aimerais prendre quinze minutes environ pour vous parler de trois points. Le premier est le rôle de ce nouvel organisme dont je fais partie et que j'appellerai dorénavant le «Bureau».

Ensuite, je tiens à vous toucher quelques mots de ce que nous allons faire en réaction directe aux événements tragiques du 11 septembre. Cela vous aidera à comprendre notre rôle et devrait aussi vous intéresser.

Enfin, j'aimerais en venir à la raison pour laquelle vous nous avez invités ici aujourd'hui, soit de vous mettre au courant des activités que nous avons entreprises depuis la parution de votre rapport de juin 2000 et en réaction directe à celui-ci.

Tout d'abord, le Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence est un organisme civil relevant du ministre de la Défense nationale. Comme vous le savez, le premier ministre l'a créé, il y a huit mois. Il lui a confié deux principaux mandats. Le premier, en réalité la nouvelle partie de ses attributions, consiste à assumer le leadership national afin de concevoir une façon nouvelle et contemporaine de protéger les infrastructures essentielles du pays.

Que signifie cette expression «infrastructures essentielles»? Il s'agit des principales composantes matérielles et cybernétiques — j'insiste là-dessus — des secteurs de l'énergie et des services publics, des communications, des services en général, de la santé, des finances, des transports, de la sécurité et du gouvernement. Il s'agit de la partie la plus importante des infrastructures au Canada.

Notre second rôle est de prendre la relève d'un organisme que vous connaissez bien — Protection civile Canada — qui fait maintenant partie de notre nouvel organisme. Nous sommes le principal organe gouvernemental responsable de la protection civile au Canada et nous répondons à tous les genres de situations d'urgence et d'accidents.

Une pareille combinaison est unique au monde, que nous sachions. Les États-Unis par exemple ont plusieurs organismes qui, ensemble, exécutent le mandat qui a été confié à notre Bureau. Nous nous qualifions souvent d'organisme tous risques ou toutes catastrophes en reconnaissance du fait que des événements fort différents peuvent avoir une incidence identique ou très similaire. Ainsi, une importante installation de l'infrastructure que j'ai mentionnée subira les mêmes dommages, qu'elle ait été frappée par une tornade ou par une bombe, ou encore qu'elle ait fait l'objet d'une importante cyberattaque. Un séisme important causera autant de destruction, de blessures et de morts que ce que nous avons vu à New York, le 11 septembre. En fait, les événements du 11 septembre nous ont rappelé l'importance de bien planifier pour toute une gamme de catastrophes, et je crois que notre approche tous risques nous met en bonne position à cet égard.

Notre principal objectif ou notre mission dominante est d'accroître la capacité qu'ont les personnes, les collectivités, les entreprises et les gouvernements du Canada à bien gérer les risques que pourraient courir leurs installations matérielles ou cybernétiques. Nous le faisons en agissant comme facilitateurs, comme coordonnateurs, leaders et catalyseurs ou en colmatant les brèches du cadre global de gestion du risque au Canada.



Let me take a few minutes to explain how the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness differs from Emergency Preparedness Canada, the organization that you know well from the earlier appearances of our predecessor. The most significant difference stems from our new mandate to provide national leadership on critical infrastructure protection. This new role reflects the fact that the health, safety, security and economic well-being of Canadians depend on the assured availability and reliability of this infrastructure. It also reflects the changing profile or characteristics of critical infrastructure. More and more of it, as you know, relies on information technology, switches, routers, control systems and so on.

With that reliance on information technology comes a whole new set of vulnerabilities that are not relevant to natural disasters. Joining Mother Nature on the list of things to worry about are crackers, hackers and hactivists, the people who will do malicious things in cyberspace.

We in the organization still put a high priority on Canada's readiness to deal with natural disasters, as well as accidents. History shows us that we have to. We have had in this country, in the last five years, 30 major significant disasters in terms of damage or injury to Canadians. While we are doing that, we also have to become a centre of excellence with respect to new threats and vulnerabilities.

Our new mandate also means that we have to reach out to different people in some cases, to new partners. Approximately 90 per cent of this critical infrastructure I have talked about is not within the Government of Canada's control or custody. It is in the private sector, in the provinces or at another level of government.

Our new mandate also demands a more diversified workforce than was the case with EPC. We now need computer security experts as well as staff who can build innovative, constructive and productive relationships with the energy sector, the financial sector, the telecommunications sector, et cetera. At the provincial and territorial level, we sometimes have to expand our relationships beyond emergency measures organizations into some other parts of government.

Our new mandate means that we have to rethink our own public awareness, our education, our financial assistance and our research programs. It has been a fairly dramatic change for the organization that I inherited, and the new organization looks different from the old organization in many ways.

[Translation]

The government has increased my total operating budget from just under \$10 million per year to about \$21 million.

J'aimerais prendre quelques minutes pour vous expliquer en quoi le Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence est différent de Protection civile Canada, organisme que vous connaissez bien pour l'avoir accueilli plusieurs fois. La plus importante différence vient de notre nouveau mandat qui consiste à assumer le leadership national en matière de protection des infrastructures essentielles. Ce nouveau rôle reflète le fait que le bien-être des Canadiens sur le plan de la santé, de la sécurité et de l'économie repose sur la disponibilité et la fiabilité constantes de cette infrastructure. Il reflète aussi le nouveau profil ou les nouvelles caractéristiques des infrastructures essentielles qui, comme vous le savez, comptent de plus en plus sur la technologie de l'information, les commutateurs, les routeurs, les systèmes de contrôle et ainsi de suite.

Cette dépendance à l'égard de la technologie de l'information s'accompagne de toute une nouvelle série de vulnérabilités qui n'ont aucun rapport avec les catastrophes naturelles. Parmi les nouvelles sources d'inquiétude, en plus de mère Nature, figurent les pirates informatiques, les perceurs de codes et les cybermilitants, ceux qui utilisent le cyberspace pour commettre des actes malveillants.

Les membres de notre organisme continuent d'accorder la priorité à l'état de préparation du Canada en cas de catastrophes naturelles et d'accidents. L'histoire nous a appris qu'il fallait le faire. Le Canada a connu, au cours des cinq dernières années, 30 catastrophes importantes qui ont endommagé les biens ou causé des blessures ou la mort de Canadiens. Toutefois, tout en assumant cette responsabilité, nous devons aussi nous spécialiser dans les nouvelles menaces et les nouvelles vulnérabilités.

Notre nouveau mandat signifie également qu'il faut parfois tendre la main à de nouvelles personnes, à de nouveaux partenaires. Environ 90 p. 100 de ces infrastructures essentielles dont j'ai parlé ne relèvent ni du contrôle ni de la garde du gouvernement du Canada. Elles appartiennent au secteur privé, aux provinces ou à d'autres ordres de gouvernement.

Notre nouveau mandat exige aussi des effectifs plus polyvalents que ce n'était le cas à l'époque de Protection civile Canada. Il nous faut maintenant des experts de la sécurité informatique ainsi que des employés capables d'établir des rapports nouveaux, constructifs et productifs avec le secteur de l'énergie, le secteur financier, le secteur des télécommunications et ainsi de suite. Au niveau provincial et territorial, il nous faut parfois élargir nos rapports au-delà des organismes de mesures d'urgence afin de travailler avec d'autres composantes de l'appareil gouvernemental.

Notre nouveau mandat signifie également qu'il faut repenser nos programmes de sensibilisation publique, d'information, d'aide financière et de recherche. Voilà un changement plutôt radical pour l'organisme dont j'ai hérité. Le nouvel organisme est très différent de l'ancien, de nombreuses façons.

[Français]

Le gouvernement a augmenté mon budget de fonctionnement annuel qui était d'un peu moins de 10 millions. Ce budget s'élève maintenant à 21 millions.

In addition, as part of the recent package of counter-terrorism investments, I have been allocated an additional \$5 million to undertake some key projects immediately. These include enhancing the operational capacity of our headquarters and regional offices, establishing joint ops centres with some of the provinces, and improving our capacity to monitor and analyse intrusions or attacks on government computer networks.

This money will allow us to increase our work force from about 80 to almost 150, here and across the country.

[English]

To illustrate our role and contribution, let me summarize some of the activities of this growing workforce since September 11.

[Translation]

The Office was placed on a heightened state of vigilance immediately after the attacks in the U.S. and we remain there today.

Additional staff were assigned to the Government Emergency Operations Coordination Centre to enhance our existing 24-hour, 7-day monitoring capabilities. Within hours of the attacks, we had compiled an inventory of resources available in Canada for humanitarian assistance to the United States. This information was communicated immediately through our Canadian Ambassador in Washington to the U.S. government.

Working with many others, our Office helped organize the transfer of support and resources to help local authorities in places like Vancouver, Whitehorse, Gander, St. John's and Halifax, accommodate the thousands of passengers diverted to Canada.

[English]

I know your committee was especially interested in seeing the Government of Canada show leadership in promoting and awareness. I think you called it a culture of emergency preparedness. That is what we do in OCIPEP 365 days a year, although we have been particularly active since September 11. For example, we have used our Web site and our well-established, more traditional networks of contacts across the country to issue specific alerts and advisories, as well as more guidance and information. We have been in direct contact with critical infrastructure owners and operators to advise them to exercise increased vigilance, to exchange information and to determine appropriate protective measures.

We have accelerated our work on a national critical infrastructure protection program. The media has shown considerable interest in this program over the last several days, so let me describe it briefly. It is a modern version of the vital points program of the Cold War years. It is also an updating and an expansion of the work the government undertook as part of the

De plus, dans le cadre des récents investissements de lutte contre le terrorisme, on nous allouait un montant supplémentaire de 5 millions de dollars nous permettant d'entreprendre immédiatement certains projets clés. Parmi ces projets, nous retrouvons l'amélioration de la capacité opérationnelle de notre administration centrale et de nos bureaux régionaux, l'établissement de centres opérationnels, conjointement avec certaines provinces, et l'amélioration de notre capacité à surveiller et à analyser les intrusions ou les attaques des réseaux informatiques gouvernementaux.

Ces fonds nous permettront d'augmenter notre effectif de 80 à 150 employés, ici et un peu partout au pays.

[Traduction]

Pour illustrer notre rôle et notre contribution, je vais vous résumer certaines des activités menées par ces effectifs en pleine croissance depuis le 11 septembre.

[Français]

Le Bureau a redoublé de vigilance immédiatement après les attentats aux États-Unis et nous sommes toujours dans cet état de vigilance accrue.

On a aussi affecté du personnel supplémentaire au Centre de coordination des opérations d'urgence du gouvernement afin d'augmenter ses capacités de surveillance tous les jours, 24 heures sur 24. Dans les heures qui ont suivi les attentats, le Bureau a dressé un inventaire des ressources au Canada en vue d'offrir de l'aide humanitaire aux États-Unis. Cette information a été communiquée immédiatement au gouvernement américain par l'entremise de notre ambassadeur à Washington.

Le Bureau, qui travaille conjointement avec beaucoup d'autres intervenants, a aussi joué un rôle dans la coordination du soutien fédéral et des ressources afin d'aider les autorités locales, par exemple à Vancouver, Whitehorse, Gander, St. John et Halifax, à abriter les milliers de passagers dont les vols ont été détournés au Canada.

[Traduction]

Je sais que votre comité aimerait tout particulièrement voir le gouvernement du Canada faire preuve de leadership dans les activités de promotion et de sensibilisation. Vous avez appelé cela, je crois, une culture de la protection civile. C'est ce que fait notre Bureau 365 jours par année, bien qu'il ait été particulièrement actif depuis le 11 septembre. Ainsi, nous avons utilisé notre site Web et nos réseaux plus classiques et bien établis de contacts partout au pays pour diffuser des alertes et des avis aux médias précis, ainsi que pour fournir des conseils et de l'information. Nous avons été en liaison directe avec les propriétaires et exploitants d'infrastructures essentielles pour les inciter à redoubler de vigilance, pour échanger de l'information et pour décider des mesures de sécurité à prendre.

Nous avons accéléré les travaux relatifs à notre programme national de protection des infrastructures essentielles. Les médias ont manifesté un vif intérêt pour ce programme au cours des derniers jours. Je vais donc vous le décrire brièvement. Il s'agit d'une version moderne du Programme des points névralgiques qui était en place durant la guerre froide. Il intègre aussi les travaux de



Y2K effort. In order to protect Canada's critical infrastructure, we have to understand it and know where it is. We have to know why it is critical. We have to understand the impact of outages in one part of the infrastructure on other parts. For example, what is the impact if telecommunications is down in the province of Saskatchewan? What is the impact on other parts of the infrastructure? What about the cascading effect?

We are updating this program in collaboration with the owners, operators and the regulators across the country, and the end result will be a comprehensive program that not only maps or depicts Canada's critical infrastructure but entails more than that. It entails cooperative efforts to monitor threats, address vulnerabilities, share information nationally, respond to specific incidents, and establish good practices.

The program also has to have an international dimension. Much of our infrastructure in this country is interwoven, often seamlessly, with that of the United States. Later this month, Mr. Harlick and I will go to Washington with colleagues for the third in a series of meetings we have been having over the last year to discuss bilateral cooperation in this protection area.

Since September 11, we have accelerated the collaborative work we are doing with the Solicitor General's department on the Canadian response to chemical, biological or nuclear terrorism. Here I would like to give credit to former senator Bill Kelly and his committee for their 1999 report on counter-terrorism. In response to that report, the government made a commitment to strengthen this country's capacity to respond to those kinds of terrorist threats. Our colleagues in the Solicitor General's department have the lead in developing this new strategy. Earlier this year, in April or May, they distributed a discussion paper to the provinces and territories.

We in OCIPEP are currently crossing the country, co-chairing consultations aimed at ensuring that all jurisdictions work together to maintain the right national response capacity. As of this moment, there is no known specific threat of biological or chemical threat of terrorism in Canada, but that does not mean we should not be concerned or that we can be complacent. We have to act in a way that reflects that the only responsible response, the only effective response, will be one that entails many players, starting with first responders at the local level.

In relation to the current situation involving the anthrax threat, OCIPEP is working closely with Health Canada and others such as Canada Post, to ensure that Canadians are kept well advised of the facts and are provided with clear information on what to do if they encounter a suspicious package or correspondence.

mise à jour et d'élargissement entrepris par le gouvernement pour parer au bogue de l'an 2000. Pour protéger les infrastructures essentielles du Canada, il faut en connaître l'existence et savoir où elles se trouvent. Il faut savoir pourquoi elles sont essentielles. Il faut connaître l'impact qu'a la défaillance d'une partie de l'infrastructure sur les autres. Par exemple, quel sera l'impact d'une interruption des télécommunications en Saskatchewan? Quel en sera l'impact sur d'autres parties de l'infrastructure? Quel sera l'effet en cascade?

Nous tenons à jour ce programme en collaboration avec les propriétaires, exploitants et instances de réglementation de tout le pays, de sorte que le résultat final sera un programme global qui ne fera pas qu'illustrer ou cartographier les infrastructures essentielles du Canada. Il comprend la coopération en vue de surveiller les menaces, de voir aux vulnérabilités, de partager l'information à l'échelle nationale, de réagir à des incidents précis et d'établir de bonnes pratiques.

Il faut aussi que le programme ait une dimension internationale. Une grande partie de notre infrastructure, au Canada, est intégrée à celle des États-Unis. Ce mois-ci, M. Harlick et moi devons nous rendre à Washington avec des collègues pour assister à la troisième d'une série de réunions qui ont lieu depuis un an pour discuter de coopération bilatérale dans le domaine de la protection.

Depuis le 11 septembre, nous avons intensifié le rythme du travail coopératif que nous faisons avec le ministre du Solliciteur général pour décider de la réaction canadienne à une attaque terroriste chimique, biologique ou nucléaire. J'aimerais ici prendre quelques instants pour reconnaître l'excellent travail accompli par l'ex-sénateur Bill Kelly et son comité dans son rapport de 1999 sur le contre-terrorisme. En réponse à ce rapport, le gouvernement a pris l'engagement de renforcer la capacité du Canada de réagir à ce genre de menaces terroristes. Nos collègues au sein du ministère du Solliciteur général ont la responsabilité d'élaborer la nouvelle stratégie à cet égard. Plus tôt cette année, en avril ou en mai, ils ont distribué un document de travail aux provinces et aux territoires.

Nous, du Bureau, sommes actuellement en tournée au pays en tant que coprésidents de tables de consultation visant à faire en sorte que toutes les juridictions travaillent ensemble à maintenir une bonne capacité nationale d'intervention. Il n'y a pas actuellement de menaces précises d'attaques biologiques ou chimiques au Canada, mais cela ne signifie pas qu'il ne faudrait pas s'en préoccuper ou que nous pouvons nous laisser aller. Il faut agir de manière à témoigner du fait que la seule réaction responsable, la seule réaction efficace, sera celle qui engagera de nombreux intervenants, en commençant par les premiers qui seront appelés sur les lieux.

Pour ce qui est de la conjoncture actuelle en ce qui a trait à la menace d'anthrax, le Bureau travaille en étroite collaboration avec Santé Canada et avec d'autres organismes comme Postes Canada à faire en sorte que les Canadiens sont bien tenus au courant des faits et qu'ils savent exactement quoi faire s'ils se trouvent en présence d'une lettre ou d'un colis suspect.

Cyber security also remains a high priority of OCIPEP. Senator Kelly's committee and he personally did a lot of valuable work in this area by drawing attention to it and describing the urgent need for attention in plain language. He continues to do that in retirement.

The cyber threat is real and it is serious. Attacks on Web servers are expected to double in 2001 compared to 2000. Many surveys tell us that. At the same time, individuals, companies and governments are regularly facing infections from worms or viruses or denial of service attacks. When I met with Senator Stratton a while ago, he talked about his computer system having been hit by one of these mischievous worms or viruses. Computer networks are so essential today to our personal and business lives and to the functioning of government that these kinds of disruptions and failures can have a direct economic and social impact. We continue in OCIPEP to monitor potential threats to the cyber infrastructure, especially any new threats associated with terrorism.

Let me move on to update you on activities directly related to your report. As you pointed out, effective disaster emergency management requires a comprehensive approach. It cannot be piecemeal. It has to encompass four key elements, as follows: mitigation, preparedness, response and recovery. As you observed, the focus in this country to date has been on preparedness, response and recovery. There has been somewhat less focus on mitigation, that is, the actions that you take over a sustained period to reduce or eliminate the long-term impacts and risks associated with disaster.

This inconsistent approach is no longer viable, as you concluded in your report, because the population and wealth of Canada, indeed, its key infrastructure, are increasingly concentrated in a small number of highly vulnerable areas. Many of those communities are vulnerable to multiple hazards. Think of Vancouver, for example. Second, climate change is likely to result in an increase in both the frequency and the severity of extreme weather in this country. Third, our infrastructure is aging and thus is more susceptible to damage. Fourth, communities are increasingly reliant on advanced technologies, as I have mentioned. Many of those technologies can be disrupted during disasters. The ice storm brought down power and telephone lines. It brought both the new and the old economies to a standstill for days. Finally, the costs are too high. The price tag for the ice storm and the Saguenay and Red River floods was in the billions of dollars.

The government agreed with you that more needs to be done to reduce the risk of death, injury and destruction, and to reduce the economic cost of disasters. Since you tabled your report, one year later, the Minister of National Defence announced two major initiatives to be led by this new organization that Mr. Harlick and I manage. The first is to work toward a national disaster mitigation

La sécurité informatique demeure également une priorité élevée chez nous. Le comité du sénateur Kelly et le sénateur lui-même ont beaucoup fait dans ce domaine en attirant l'attention sur ce dossier pressant, dans des termes facilement compréhensibles. Même à la retraite, le sénateur continue de le faire.

La cybermenace est réelle et sérieuse. On s'attend que les attaques sur les serveurs Web doubleront en 2001 par rapport à l'an 2000. De nombreuses études le révèlent. Parallèlement, les personnes, les entreprises et les gouvernements sont périodiquement aux prises avec des vers ou des virus informatiques ou encore des attaques entraînant des refus de service. Quand j'ai rencontré le sénateur Stratton, il y a quelque temps, il m'a parlé de son ordinateur qui avait été victime d'un de ces vers ou virus informatiques. Les réseaux informatiques jouent un rôle si essentiel dans nos vies personnelle et professionnelle et dans le fonctionnement du gouvernement que ce genre de perturbations ou d'interruptions peut avoir un impact économique et social direct. Notre Bureau demeure à l'affût de toute menace éventuelle à l'infrastructure informatique, particulièrement de toutes nouvelles menaces associées au terrorisme.

Je vais vous mettre au courant des activités directement reliées à votre rapport. Comme vous l'avez souligné, une gestion efficace des situations d'urgence provoquées par une catastrophe exige une approche globale. On ne peut pas travailler à la pièce. Il faut que cette approche comprenne quatre éléments clés que voici: l'atténuation, la préparation, l'intervention et la récupération. Comme vous l'avez fait observer, le Canada a surtout mis l'accent jusqu'ici sur la préparation, l'intervention et la récupération. On a moins insisté sur l'atténuation, c'est-à-dire sur les mesures à prendre sur une période prolongée en vue de réduire ou d'éliminer l'impact et les risques à long terme associés à la catastrophe.

Cette approche incohérente n'est plus viable, comme vous l'avez conclu dans votre rapport, parce que la population et la richesse du Canada, en fait sa principale infrastructure, sont de plus en plus concentrés dans un petit nombre de régions très vulnérables. Beaucoup de ces collectivités sont vulnérables à des risques multiples, par exemple Vancouver. De plus, le changement climatique est susceptible d'entraîner une augmentation à la fois de la fréquence et de la gravité de conditions météorologiques exceptionnelles au pays. Ensuite, notre infrastructure vieillit et elle est donc plus facile à endommager. Quatrième point, les collectivités misent de plus en plus sur les technologies avancées, comme je l'ai mentionné. Bon nombre de ces technologies peuvent être perturbées durant une catastrophe. Le verglas a fait tomber les fils électriques et les lignes téléphoniques. Il a paralysé tant la nouvelle que la vieille économies pendant des jours. Enfin, les coûts sont trop élevés. Le coût du verglas, du déluge dans le Saguenay et de l'inondation de la rivière Rouge a représenté des milliards de dollars.

Le gouvernement était d'accord avec vous pour dire qu'il faut faire plus en vue de réduire le risque de morts, de blessures et de destruction et d'abaisser le coût économique des catastrophes. Depuis que vous avez déposé votre rapport, c'est-à-dire un an plus tard, le ministre de la Défense nationale a annoncé deux grandes initiatives confiées au nouvel organisme géré par M. Harlick et



strategy for this country. The second is to review the disaster financial assistance arrangements.

Let me speak to the disaster mitigation strategy. In June of this year, the minister announced that OCIPEP would lead consultations toward this strategy. The minister said that this initiative is an important step in developing modern disaster prevention and reduction measures that meet the needs and the expectations of Canadians.

As your report pointed out, mitigation measures can be wide-ranging. They can range from providing better personal and public awareness to non-structural activities, such as flood-plain mapping and changing building codes, to more structural and costly measures, such as the building of water diversions or dams.

We will be distributing a discussion paper next month to stimulate discussions and consultations across Canada with provinces and stakeholders like the Insurance Bureau of Canada. We expect the consultation process to begin before the end of this calendar year; indeed, some discussions have already begun. We have recently participated in workshops with the Canadian Association of Firefighters and with the Institute for Catastrophic Loss Reduction. Our goal is to complete these consultations, compile the results and present our proposals for a national strategy to the government next year.

I will not prejudge the outcome of all this work and these consultations, but I do know that the strategy will have to address a wide range of possibilities. How are hazards identified? How are risks assessed? How are research needs determined? What about information-sharing, public awareness and, very important, the incentives and resources that are attached to disaster mitigation?

On the issue of funding, we will be clear throughout the consultations that any funding for a national disaster mitigation strategy will have to be cost-shared and will have to be done over the long term.

Let me move on to the DFAA, the Disaster Financial Assistance Arrangements. In the first 26 years after the inception of that program in 1970, the program generated \$450 million in payments to the provinces and territories. Then the three events that I mentioned in the 1990s resulted in a total payout of \$1.5 billion, so the program went through a tremendous growth period after the floods and ice storm. These arrangements have generally worked well over the years, but a number of questions have arisen concerning their application, administration, and eligibility criteria.

At the same time, socioeconomic conditions have changed. Vulnerabilities and dependencies have changed. Therefore, we are leading a comprehensive review of the DFAA. We are well on our

moi. La première est d'élaborer une stratégie nationale d'atténuation des effets de catastrophe au Canada. La deuxième consiste à passer en revue les accords d'aide financière en cas de catastrophe.

Arrêtons-nous d'abord à la stratégie d'atténuation des effets de catastrophe. En juin dernier, le ministre a annoncé que le Bureau dirigerait les consultations à cet égard. Le ministre a déclaré que l'initiative était une étape importante dans l'élaboration de mesures contemporaines visant à prévenir et à réduire les effets des catastrophes, de mesures qui répondent aux besoins et aux attentes des Canadiens.

Comme l'a fait ressortir votre rapport, les mesures d'atténuation peuvent être très variées. Elles peuvent aller d'une meilleure sensibilisation personnelle et publique à des activités non structurelles, comme la cartographie des plaines inondables et la modification des codes du bâtiment, à des mesures plus structurelles et coûteuses, comme la construction de déviations de cours d'eau ou de barrages.

Le mois prochain, nous allons distribuer un document de travail en vue de lancer le débat et les consultations partout au Canada avec les provinces et les intervenants comme le Bureau d'assurance du Canada. Nous nous attendons que le processus de consultation s'amorcera avant la fin de la présente année civile; en fait, des discussions sont déjà en cours. Nous avons récemment participé à des ateliers avec l'Association canadienne des pompiers et avec l'Institut de prévention des sinistres catastrophiques. Nous prévoyons terminer cette consultation, en compiler les résultats et présenter nos propositions de stratégie nationale au gouvernement l'an prochain.

Je refuse de juger à l'avance du résultat de tous ces travaux et consultations, mais je sais par contre que la stratégie devra couvrir une vaste gamme de possibilités. Comment identifie-t-on les risques? Comment les évalue-t-on? Comment définit-on les besoins de recherche? Qu'en est-il de l'échange d'information, de la sensibilisation publique et, fait très important, des incitatifs et des ressources associés à l'atténuation des effets de catastrophe?

Pour ce qui est du financement, nous ferons bien clairement comprendre tout au long des consultations que tout financement d'une stratégie nationale d'atténuation des effets des catastrophes devra être partagé et fait à long terme.

Passons maintenant aux accords d'aide financière en cas de catastrophe. Durant les 26 années qui ont suivi la création du programme en 1970, des paiements de 450 millions de dollars ont été faits aux provinces et aux territoires. Les trois événements que j'ai mentionnés et qui sont survenus durant les années 90 ont ensuite entraîné le déboursé total d'un milliard et demi de dollars. Le programme a donc vécu une période de croissance intense après les inondations et le verglas. Ces accords ont en règle générale donné de bons résultats au fil des ans, mais plusieurs questions sont soulevées par leur application, leur administration et les critères d'admissibilité.

Simultanément, les conditions socio-économiques ont changé, tout comme les vulnérabilités et les dépendances. Nous sommes donc en train de faire l'examen complet des accords d'aide

way. We circulated a discussion paper to the provinces in July of this year. I can certainly provide you with copies, if you wish.

Linking back to mitigation, the paper did include an option to provide for mitigative enhancements in the DFAA, something that is not possible now. The current DFAA speaks only to and provides eligibility only to the post-disaster situation, not preventive or mitigative efforts.

We are interested in the provincial and territorial views on cost-sharing, time limitations and eligibility conditions. We have put proposals on the table to extend eligibility to include part-time farmers, for example, and non-profit organizations in some cases. We will receive comments by early next year and move forward to government.

Another key recommendation of your committee was that the government should play a leadership role in cultivating a culture of preparedness in Canada. The events of the past few weeks have illustrated this acutely, the need for public awareness, the need for good communications with Canadians. In these times, it is vital that governments communicate the need for vigilance and preparedness, but to do so in a way that does not engender panic or a siege mentality. As many people have observed, this is precisely the result that those who want to damage our way of life are seeking.

In cooperation with emergency measures organizations across Canada, such as the Red Cross, we continue to broadly distribute self-help pamphlets and checklists on preparing for emergencies of all kinds, such as severe winter weather or something more sinister. We also sponsor every May, in cooperation with many others, Emergency Preparedness Week. This week, we produced a map of natural hazards of Canada with Environment Canada and Natural Resources Canada to help build an awareness of how often natural hazards and natural disasters have occurred in this country.

Other communications activities have focused on building the public profile of our new office — branding ourselves, as they say these days. We have placed a particular emphasis on reaching some of those new stakeholders, those new partners I mentioned, to ensure that they understand our new, broader, all-hazards mandate. We have a new, high quality Web site with extensive information, especially on cyber security, but also on protection related to more traditional contingencies.

We have developed specific materials for the school system. For example, our Web site includes youth activity, quizzes and

financière. Cet examen est déjà bien avancé. Nous avons fait circuler un document de travail auprès des provinces en juillet dernier. Je puis certes vous en fournir copie, si vous le souhaitez.

Pour en revenir aux mesures d'atténuation, le document incluait effectivement une option visant à bonifier les accords dans le cas des mesures d'atténuation, quelque chose qui n'est plus possible maintenant. L'actuel accord d'aide financière ne parle que de la situation après qu'est survenue la catastrophe et ne permet l'admissibilité qu'après la catastrophe, plutôt que de faire de la prévention ou de l'atténuation.

Nous sommes curieux de connaître l'opinion des provinces et des territoires quant au partage des coûts, aux limites de temps et aux conditions d'admissibilité. Nous avons fait des propositions visant à élargir les critères d'admissibilité de manière à inclure les agriculteurs à temps partiel, par exemple, et les organismes sans but lucratif parfois. Dès le début de l'année prochaine, nous aurons reçu les réponses et nous présenterons le projet au gouvernement.

Une autre recommandation clé de votre comité était que le gouvernement assume le leadership dans l'acquisition, au Canada, d'une culture de la préparation. Les événements des dernières semaines en ont clairement fait ressortir le besoin. Ils ont montré à quel point il est nécessaire de bien communiquer avec les Canadiens. En temps de crise, il est vital que les gouvernements fassent comprendre le besoin d'être vigilant et préparé, mais ils doivent le faire en évitant de semer la panique ou de créer une mentalité de siège. Comme beaucoup de gens l'ont fait observer, c'est exactement le résultat que recherchent ceux qui nous attaquent.

De concert avec des organismes de mesures d'urgence de tous les coins du pays, comme la Croix-Rouge, nous continuons de faire une large distribution de brochures pratiques et de listes de points à vérifier pour faire en sorte d'être prêts à faire face à toutes les situations d'urgence qui pourraient se produire, allant de la mauvaise tempête à des événements plus sinistres. Tous les mois de mai, nous commanditons également, de concert avec de nombreux autres, la Semaine de la protection civile. Cette semaine, nous avons produit une carte des risques naturels du Canada en collaboration avec Environnement Canada et Ressources naturelles Canada, pour sensibiliser la population à la fréquence des risques naturels et des catastrophes naturelles au pays.

D'autres activités de communication ont cherché avant tout à bâtir l'image publique de notre nouveau bureau — notre branding, comme on dit aujourd'hui. Nous avons cherché tout particulièrement à atteindre certains des nouveaux intervenants, de ces nouveaux partenaires que j'ai mentionnés, de manière à ce qu'ils comprennent notre nouveau mandat élargi qui englobe tous les risques. Nous avons un nouveau site Web de grande qualité qui fournit beaucoup d'informations, surtout sur la sécurité informatique, mais également sur la protection liée aux situations impondérables plus courantes.

Nous avons développé des matériels particulièrement destinés aux établissements d'enseignement. Par exemple, notre site Web



crossword puzzles, all aimed at building greater awareness among the youth of Canada.

We continue to offer at our college near Arnprior courses on such topics as emergency site management and how to manage public information during a crisis.

We are also providing leadership in research and development related to emergency preparedness. We continue to look at ways to develop innovative partnerships with industry and the private sector. We have worked with Home Depot, for example, to assist them in holding emergency preparedness seminars as part of their Saturday workshops across the country.

All of this is designed to build public awareness and a better understanding of critical infrastructure protection and emergency preparedness and to build and sustain public confidence in the government's ability to respond effectively, appropriately and quickly to emergencies and crises. I would welcome any views you have as a committee or individuals as to how we can do a better job in this awareness effort.

In conclusion, OCIPEP's core mandate is to ensure the health, safety and economic well-being of Canadians. Everything we do is focused on that. Certainly, the new office has broad responsibilities, responsibilities that continue to evolve in this new and changed post-September 11 world. Responsibilities are going to continue to evolve to meet the needs of Canadians.

September 11 reminded us starkly of the need to avoid complacency, to reassess constantly the threats to security and to ensure our readiness to deal with them.

I am sure members of the committee will agree that we all must take emergency preparedness seriously every day in our homes, as individuals in our communities and in our workplaces. This does not mean that we have to live in a constant state of anxiety — quite the opposite, in fact. If a good emergency plan is in place, if it is tested, if there are skilled staff in place to monitor and respond, Canadians can go about their daily lives with confidence and a sense of personal safety. That is essential to the quality of life in this country.

Another key element is that emergency preparedness is a shared responsibility between the federal government, the provinces, industry, non-profit organizations and the private sector, and between countries, especially between Canada and the U.S.

In my view, success does not depend on having a single individual or organization in charge of everything. It depends on excellent planning, a full understanding of each other's roles and accountabilities, and finely tuned and exercised coordination.

comprend des activités pour les jeunes, des jeux questionnaires et des puzzles, tous destinés à mieux sensibiliser les jeunes Canadiens.

Nous continuons d'offrir à notre collège situé près d'Arnprior des cours sur des thèmes comme la gestion du site d'un sinistre et sur la gestion de l'information publique en temps de crise.

Nous faisons aussi preuve de leadership dans la R-D liée à la protection civile. Nous continuons de chercher des moyens de conclure des partenariats innovateurs avec l'industrie et l'entreprise privée. Ainsi, nous avons travaillé de concert avec Home Depot à organiser des séminaires sur la protection civile dans le cadre des ateliers du samedi que cette entreprise offre un peu partout au pays.

Toutes ces mesures sont destinées à sensibiliser la population et à mieux lui faire comprendre la protection des infrastructures essentielles et la protection civile. Il faut qu'elle ait confiance dans la capacité du gouvernement d'intervenir avec efficacité, pertinence et rapidité lorsqu'il y a une situation d'urgence ou une crise. J'accueillerai avec plaisir toute suggestion que pourrait me faire votre comité ou vous, en tant que sénateurs, pour mieux faire notre travail à cet égard.

En guise de conclusion, je répète que le mandat central du Bureau est de veiller au bien-être des Canadiens sur le plan de la santé, de la sécurité et de l'économie. Tout ce que nous faisons est déterminé par ce mandat. Certes, le nouveau bureau a des responsabilités larges, des responsabilités qui continuent d'évoluer dans ce monde changé depuis le 11 septembre. Ces responsabilités vont continuer de changer en fonction des besoins des Canadiens.

Le 11 septembre nous a tous rappelé brutalement le besoin de ne pas s'asseoir sur ses lauriers, de réévaluer constamment les menaces à la sécurité et de faire en sorte que nous sommes prêts à y faire face.

Je suis sûre que les membres du comité conviendront avec moi qu'il faut que nous prenions tous très au sérieux la protection civile tous les jours chez nous, en tant que membres de nos collectivités et de nos milieux de travail. Cela ne signifie pas qu'il faut vivre dans un état constant d'angoisse — au contraire, en fait. Si nous avons en place un bon plan d'urgence, s'il a été mis à l'épreuve, si des employés bien formés sont en place pour suivre la situation et réagir, les Canadiens peuvent se livrer à leurs activités quotidiennes en toute confiance, en ayant le sentiment d'être en sécurité. Cela est essentiel à la qualité de vie au Canada.

Un autre élément clé est que la protection civile est une coresponsabilité du gouvernement fédéral, des provinces, de l'industrie, des organismes sans but lucratif et de l'entreprise privée et du Canada avec d'autres pays, surtout entre le Canada et les États-Unis.

À mon avis, le fait d'avoir une seule personne ou un seul organisme en charge de tout n'est pas un gage de succès. Tout dépend de la planification, d'une bonne compréhension du rôle et des responsabilités de chacun et d'une coordination bien syntonisée et éprouvée.

We can learn from the last major weather event, and we can learn from the last terrorist act, but emergency planners have to ensure that their plans are flexible enough to deal with the unpredictable and the unthinkable. They have to look ahead and plan ahead. They have to think the unimaginable.

While we are less than a year old at OCIPER, I am confident that we do have the capacity to help Canadians and Canadian communities with the full range of emergencies. I am confident, particularly with the new investment mentioned earlier, that we can and are making an important contribution to the current counter-terrorism effort in this country.

Let me say in closing that I was struck in preparing for today at how much progress we have made since you tabled your report in June 2000. The government created a whole new organization eight months ago. I mentioned three major initiatives that are well underway. They are as follows: the National Critical Infrastructure Protection Program, the program to look at the national disaster mitigation strategy, and finally a look at our financial assistance programs.

I thank you for giving us the time, and we look forward to your questions.

**The Chairman:** Our original study on this matter was done at the initiative of Senator Stratton, who maintains a lively interest in the subject. I shall invite him to open questioning.

**Senator Stratton:** Thank you for attending today. The timing is accidentally very appropriate. Your outline was quite comprehensive. I am amazed at how quickly you have moved into this new field. I congratulate you for that because you have come to the table and given us definite answers with respect to our recommendations.

My only real concern with respect to that report is that, due to the economic downturn and the likely resulting cutbacks, we will have a delay or a lag in carrying out some of these programs. I harken back to where I come from, the Red River Valley. It is now year 4, going on to year 5, since the 1997 flood. As we know, historically, major floods occur in the valley, on average, every 17 years. However, of the past six years, there have been three of fairly significant levels of water.

We are concerned about the lag in this and the length of time it will take to put something in place, if we recognize that there is a problem with global warming and that there is indeed a problem with water levels in Manitoba increasing on a year-to-year basis. Do you see a slowdown or delay in the putting in place of this critical infrastructure? There have been reports in the press that this likely might occur. It concerns me greatly, because if we are in year 5 since the 1997 flood, the clock is ticking and time is running shorter every year.

Nous pouvons tirer des enseignements du dernier grand événement météorologique et nous pouvons tirer des enseignements du dernier acte terroriste, mais les planificateurs des mesures d'urgence doivent faire en sorte que leurs plans sont suffisamment flexibles pour se prêter à l'imprévisible et à l'impensable. Ils doivent aller de l'avant et planifier. Ils doivent penser à l'inconcevable.

Bien que le Bureau n'ait pas un an encore, je suis sûre que nous avons la capacité d'aider les Canadiens et les collectivités canadiennes dans toutes sortes de situations d'urgence. J'ai la conviction, grâce particulièrement au nouvel investissement que j'ai mentionné tout à l'heure, que nous pouvons faire et que nous faisons effectivement une importante contribution à l'actuel effort de contre-terrorisme du Canada.

Avant de terminer, j'aimerais dire que j'ai été frappée, alors que je me préparais pour la rencontre d'aujourd'hui, par les progrès que nous avons réalisés depuis que vous avez déposé votre rapport en juin 2000. Le gouvernement a créé un tout nouvel organisme il y a huit mois. J'ai mentionné trois grandes initiatives qui sont bien lancées, soit le Programme national de protection des infrastructures essentielles, le programme d'élaboration d'une stratégie nationale d'atténuation des effets de catastrophe et, enfin, une refonte des programmes d'aide financière.

Je vous remercie d'avoir pris le temps de m'écouter, et nous demeurons à votre disposition pour répondre aux questions.

**Le président:** L'étude initiale sur cette question avait été effectuée à la demande du sénateur Stratton, qui continue de s'intéresser beaucoup au sujet. Je vais lui demander de poser la première question.

**Le sénateur Stratton:** Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Soit dit en passant, cette rencontre ne saurait être plus à propos. Votre exposé était des plus complets. Je n'en reviens pas de voir avec quelle rapidité vous avez fait le passage à ce nouveau domaine. Je vous en félicite, car vous êtes venue ici nous donner des réponses précises suite à nos recommandations.

Ma seule véritable préoccupation en ce qui concerne ce rapport est que, en raison d'un ralentissement économique et des compressions qui en résulteront probablement, nous accuserons du retard dans la réalisation de certains de ces programmes. Cela me rappelle d'où je viens, de la vallée de la rivière Rouge. Voilà déjà quatre ans maintenant, si ce n'est cinq, qu'ont eu lieu les inondations de 1997. Nous savons que, dans le passé, d'importantes inondations se sont produites dans la vallée en moyenne tous les 17 ans. Cependant, durant les six dernières années, nous en avons vécu trois assez importantes.

Nous sommes aussi préoccupés par le piétinement dans ce dossier et par le temps qu'il faudra pour prendre des mesures, si nous admettons qu'il existe un problème de réchauffement planétaire et si, comme on le croit, le niveau d'eau au Manitoba augmente d'année en année. Prévoyez-vous un ralentissement ou un retard dans la mise en place de cette infrastructure essentielle? On a pu lire, dans la presse, que ce pourrait être le cas. Cela me préoccupe vivement, parce que nous en arrivons à l'échéance de cinq ans après les inondations de 1997, le temps passe et il nous en reste de moins en moins chaque année.



**Ms Purdy:** I share your concerns. Activity is underway on several fronts. You are aware that the International Joint Commission did make recommendations about the impact of floods on the Red River Basin. I know that the Department of Foreign Affairs is in discussion with the United States about how to respond to those recommendations. That work is well underway.

As well, there is activity between the Province of Manitoba and the Government of Canada to identify options for the way ahead and the price tag associated with those options. I know that as we go out to talk in Manitoba and elsewhere across the country, certainly the Saguenay area of Quebec, we will receive recommendations and ideas on how to deal, in the longer term, in a preventive and mitigative way with flooding in this country.

As public servants, we will move our proposals and advice forward. The impact of the current downturn in the economy is for the government to decide. The government has to make investment choices. I know that Minister Duhamel is often in discussion with Minister Eggleton on this particular issue. Minister Eggleton has met several times with Steve Ashton, the responsible minister from the Province of Manitoba. It is not a file that is languishing. There is a high sense of urgency attached to it. I know a number of years have passed, but good work is underway between Canada and the United States and between the Province of Manitoba and the Government of Canada. We will certainly take forward recommendations as part of our national disaster mitigation strategy.

Although that is a peculiar situation, flooding does regularly hit other parts of Canada as well.

**Senator Stratton:** I know it is more appropriate that I ask the Minister of Finance, but I did want to highlight the urgency of this, the ticking clock. I know you are aware of that.

I note your comprehensive and aggressive attack on the issues that we mentioned in our report, and I thank you for that. We discussed the urgency. I would like to discuss the new issues, the ones since September 11, if I may, briefly, and then I will pass it to the other senators.

The level of anxiety is the issue that is of concern to me, particularly since the news yesterday of two more deaths in Washington at the Brentwood post office. One could sense the anxiety level click higher as a result of that. I was not too concerned prior to yesterday, because I thought the United States was managing the issue fairly well. However, since then, it has, in the minds of Canadians, changed. This is just hearsay, but it is the sense I am getting.

How does one deal with that level of anxiety? We talk about individuals becoming more self-aware, but suddenly the door has been opened to a whole different area, a different kind of warfare.

**Mme Purdy:** Je partage avec vous ces préoccupations. Des activités sont en cours sur plusieurs fronts. Vous savez que la Commission mixte internationale a effectivement fait des recommandations au sujet des effets des inondations sur le bassin de la rivière Rouge. Je sais que le ministère des Affaires étrangères discute actuellement avec son homologue des États-Unis quant à la façon de donner suite à ces recommandations. Ces travaux sont bien en cours.

Par ailleurs, le gouvernement du Manitoba et le gouvernement du Canada cherchent à repérer des options pour l'avenir et à évaluer le prix de ces options. Je sais que lorsque nous irons au Manitoba et ailleurs au pays, assurément dans la région du Saguenay au Québec, on nous fera des recommandations et on nous soumettra des idées quant à la façon de faire de la prévention à long terme en cherchant à atténuer les effets des inondations au Canada.

En tant que fonctionnaires, nous allons soumettre nos propositions et conseiller. C'est au gouvernement qu'il revient de décider de l'impact du ralentissement actuel de l'économie. Il faut que le gouvernement fasse des choix en matière d'investissement. Je sais que le ministre Duhamel s'entretient assez régulièrement de cette question avec le ministre Eggleton. Le ministre Eggleton lui-même a rencontré plusieurs fois Steve Ashton, le ministre responsable du Manitoba. Ce n'est pas un dossier qui accumule de la poussière. On sait que la situation est pressante. On sait que plusieurs années se sont écoulées, mais de bons travaux sont en cours actuellement entre le Canada et les États-Unis et entre le Manitoba et le gouvernement du Canada. Toute recommandation qui en résulte sera certes intégrée dans notre stratégie nationale d'atténuation des effets des catastrophes.

Bien qu'il s'agisse là d'une situation particulière, d'autres régions du pays sont aussi touchées périodiquement par des inondations.

**Le sénateur Stratton:** Je sais qu'il vaudrait mieux que je pose la question au ministre des Finances, mais je tenais à souligner l'urgence de cette question, à dire que le sable continue de couler dans le sablier. Je sais que vous en êtes consciente.

J'ai remarqué le dynamisme et l'approche globale avec lesquels vous abordez les questions que nous avons mentionnées dans notre rapport, et je vous en remercie. Nous avons parlé de l'urgence de la situation. J'aimerais maintenant aborder de nouvelles questions, des questions qui ont fait surface depuis le 11 septembre, si je le peux brièvement, puis céder la parole à d'autres sénateurs.

L'inquiétude à laquelle donne naissance la situation actuelle me préoccupe, particulièrement depuis que nous avons appris hier le décès de deux autres employés du centre de tri postal de Brentwood, à Washington. Le sentiment d'angoisse était presque palpable. Avant hier, je ne m'en préoccupais pas trop, parce que j'estimais que les États-Unis géraient plutôt bien la crise. Toutefois, depuis lors, la situation a changé dans l'esprit des Canadiens. Ce n'est que du oui-dire, mais c'est mon impression.

Comment réagit-on à tant d'inquiétude? Nous avons parlé de personnes mieux informées, mais subitement il s'agissait de tout autre chose, d'un nouveau genre de guerre. Des concitoyens

Ordinary citizens are dying because of anthrax. It is only natural to wonder what is next. What other potentials are there? What about smallpox? We have not vaccinated generally since 1972. I received a booster in 1985, but they only last five years, I believe.

What do we tell Canadians? I was astonished to discover, for example, that my wife bought a pair of latex gloves, but that is exactly what she did. I saw them in our vehicle. It reflects her level of anxiety. We may fool ourselves into believing that anxiety levels have not increased, but they have. Seeing those gloves made me aware of increasing anxiety levels.

**Ms Purdy:** One feels in the air in this country the same anxiety and concern. We address it by the effort we have been making within the public service — and I know ministers are doing the same — to get the facts on the table in the Canadian context. Just as the United States is in a different threat environment than Canada with respect to terrorism of a more traditional kind, so too are we in a different situation with respect to this current series of activities.

We have had plenty of hoaxes. Fire departments and ambulances across the country have been responding to incidents, but to date they have been hoaxes. There is no confirmed case of anthrax in this county. That does not mean that life goes on normally, as you say. It does mean that there is a higher level of concern, and there is a need for a higher level of vigilance.

It is important to remember that we have not had a confirmed case of anthrax here. It is also equally important to get facts out to Canadians — good, reliable information. There was a day or so when there was much misleading information in the public domain. We moved quickly, particularly Health Canada. I would commend Health Canada on the materials it has disseminated to the public. They have also directed special programs to the chief medical officers in the provinces. What is anthrax? What should you do? What are the symptoms? What are the first signs? What do you do if you think you are suffering from those early indicators? Where do you go? What kind of treatment can you expect? What kind of response can you expect?

The quickest way to get to information is through the Health Canada Web site, but information is available in other ways as well. Our Web site has a link to Health Canada, to ensure that anyone who comes to OCIPEP looking for the answers can get them easily and quickly.

Part of reassuring Canadians is to assure them that we do have in place response plans and skilled personnel — for example, police forces, firefighters, Hazmat experts, and hospital and medical staff across the country. As well, we have world-class laboratories able to deal with materials and substances that are suspicious in nature. We do have plans in place.

On the part of the government, again I go back to the work of the Senate committee under Bill Kelly. If you read that particular report, a lot of attention was paid to the chemical and biological

meurent atteints de la maladie du charbon. Il est bien naturel de se demander ce qui suivra. Quelles autres menaces nous guettent? Qu'en est-il de la variole? Le vaccin n'est plus administré, en règle générale, depuis 1972. J'ai reçu un vaccin de rappel en 1985, mais son effet n'est bon que pour cinq ans, je crois.

Que disons-nous aux Canadiens? J'ai été étonné d'apprendre, par exemple, que mon épouse a acheté une paire de gants de caoutchouc et, pourtant, c'est bel et bien ce qu'elle a fait. Je les ai vus dans notre automobile. Ils sont le reflet de son inquiétude, de son sentiment d'insécurité. Nous arrivons peut-être à nous convaincre que la peur n'a pas monté d'un cran, mais c'est faux. Quand j'ai vu ces gants, j'ai compris que le sentiment d'inquiétude avait augmenté.

**Mme Purdy:** Le sentiment est palpable au Canada. Nous y faisons face en tentant comme nous l'avons fait jusqu'ici au sein de la fonction publique — et je sais que les ministres le font aussi — de situer les faits dans leur contexte canadien. Autant les États-Unis représentent un contexte de menace différent du Canada en ce qui concerne les formes plus courantes de terrorisme, autant notre situation face à la série actuelle d'événements est tout aussi différente.

Les canulars sont nombreux. Partout au pays, les pompiers et les ambulanciers répondent à des incidents qui, jusqu'à maintenant, se sont résumés à de fausses alertes. Aucun cas d'anthrax n'a été confirmé au Canada. Cela ne signifie toutefois pas que la vie continue normalement, comme vous dites. Cela signifie que les gens sont plus inquiets et qu'il y a lieu de redoubler de vigilance.

N'oublions pas qu'aucun cas d'anthrax n'a été confirmé ici. Il est important de communiquer les faits aux Canadiens, de leur fournir des renseignements fondés et fiables. Beaucoup d'informations trompeuses ont circulé au début. Nous avons réagi rapidement, particulièrement Santé Canada. Je suis très heureuse de l'information que Santé Canada diffuse au public et des programmes spéciaux qu'il a mis en place à l'intention des médecins en chef des provinces. Qu'est-ce que l'anthrax? Comment y réagir? Quels en sont les symptômes? Quels en sont les premiers signes? Que faire si l'on croit en manifester les premiers signes? Où aller? À quel type de traitement peut-on s'attendre? Quel type d'intervention peut-on espérer?

La façon la plus rapide de trouver réponse à ces questions est de consulter le site Web de Santé Canada. On peut bien sûr trouver aussi l'information ailleurs. Notre site Web comporte un lien vers le site de Santé Canada, de sorte que quiconque consulte notre site à la recherche de réponses les trouvera facilement et rapidement.

Une façon de rassurer les Canadiens est de leur montrer que nous avons en place d'un bout à l'autre du pays des plans d'intervention et du personnel qualifié, dont des policiers, des pompiers, des spécialistes des matières dangereuses et du personnel médical et hospitalier. De même, nos laboratoires de calibre international sont en mesure de manipuler des substances et des objets suspects. Des plans sont en place.

Pour ce qui est du gouvernement, je me rapporte de nouveau aux travaux du comité sénatorial sous la direction de Bill Kelly. Le comité s'est longtemps arrêté à la menace chimique et



threat, pointing out some of the weaknesses and gaps from the committee's perspective. One of the major responses to that report was to launch this effort of looking at our national capacity. It is no good for the Government of Canada to increase its capacity because it is not going to respond to most of the incidents. It is up to the local authorities. That work was underway well before September 11, and it is about to be concluded in the next month or so.

We need to assure Canadians we are taking things seriously. We need to give them information about what to do. We need to support police forces and intelligence agencies and others who are trying to find the perpetrators. The anxiety level will come down when some arrests are made, particularly in response to the recent tragic cases in the United States.

**Senator Bolduc:** You talked about critical infrastructure. Some of these are federal, some are provincial and some are local. Do you have statistics about the relative proportions of those critical infrastructures?

**Ms Purdy:** One statistic that we use regularly, as do our colleagues in the United States and the United Kingdom, is that only about 10 per cent of the critical infrastructure is in Government of Canada custody. The rest is spread across the private sector and the provinces. It depends province by province, because some provinces have privatized more of their utilities and other parts of the infrastructure than have others.

Generally, energy, utilities and telecommunications companies are in the private sector. Transportation is a mix. We made a shift in recent years in this country, with more privatization, for example, of air navigation. It is a changing landscape, and it depends on part of the country.

I have not seen the statistics yet — we will get there in our discussions with our American colleagues — on what percentage of the infrastructure is actually bilateral across border or what part is part of a global infrastructure. That is part of what has changed in the late 20th century. More and more of our infrastructure is not geographically and otherwise isolated in a particular city or province. It is linked into a global infrastructure.

Think of banks in this country. They are now linked electronically to banks all over the world, so you can make electronic transactions globally and instantaneously. That was not true when I was growing up. Everything was done by hand and in ledgers, in terms of banking withdrawals and deposits. These environments are changing radically, and they are spread across all levels in this country.

The global relationship brings huge new vulnerabilities. We often say that you are only as safe as the weakest link in whatever chain of dependency you are part of. Discussions must take place with people we do business with, to ask them how safe they are and how seriously they take security. It is a complicated, complex environment.

biologique, faisant ressortir dans son rapport les faiblesses et les lacunes qu'il observe. L'une des principales mesures découlant de ce rapport a été d'étudier notre capacité nationale. Il n'est pas bon pour le gouvernement du Canada d'accroître sa capacité, parce que ce n'est pas lui qui réagira à la plupart des incidents, mais bien les autorités locales. Ce travail était commencé bien avant le 11 septembre et devrait se terminer d'ici un mois environ.

Nous devons montrer aux Canadiens que nous prenons la chose au sérieux. Nous devons les renseigner sur ce qu'il faut faire. Nous devons aussi appuyer les forces policières, les organismes de renseignement et les autres groupes qui tentent de trouver les responsables de ces actes. Le sentiment d'inquiétude se résorbera lorsqu'on commencera à arrêter des gens, notamment les responsables des morts récentes aux États-Unis.

**Le sénateur Bolduc:** Vous nous parlez de l'infrastructure essentielle, qui relève des autorités fédérales, provinciales et locales. Avez-vous des statistiques sur la proportion de cette infrastructure qui appartient à chacun des ordres de gouvernement?

**Mme Purdy:** L'une des statistiques que nous utilisons fréquemment, à l'instar de nos collègues des États-Unis et de la Grande-Bretagne, veut qu'environ 10 p. 100 seulement de l'infrastructure de base relève du gouvernement du Canada. Le reste est réparti entre le secteur privé et les provinces. La proportion diffère d'une province à l'autre parce que les services publics et autres éléments d'infrastructure ne sont pas tous privatisés dans la même mesure.

Dans l'ensemble, les sociétés d'énergie et de télécommunications et les services publics appartiennent au secteur privé. Par contre, la responsabilité des transports est partagée. Dans les dernières années, notre pays a connu une vague de privatisations, notamment dans le domaine de la navigation aérienne. La situation évolue de façon différente selon les régions.

Je n'ai toujours pas les statistiques sur le pourcentage de l'infrastructure que nous partageons avec nos voisins du Sud et le pourcentage de l'infrastructure mondiale. Nos collègues américains nous renseigneront bientôt sur la question. C'est là l'un des grands changements de la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Une part croissante de notre infrastructure ne se limite plus à une région, à une ville ou à une province: elle est maintenant reliée à une infrastructure mondiale.

Prenez les banques du pays, qui sont maintenant reliées électroniquement à des banques de partout dans le monde, de sorte que l'on peut maintenant faire des transactions électroniques internationales en un rien de temps. Ce n'était pas le cas quand j'étais jeune. Tout était compilé à la main dans les grands livres de banque, des retraits aux dépôts. Ces milieux changent radicalement, et on les retrouve à tous les niveaux au Canada.

Les relations internationales créent des vulnérabilités énormes. On dépend toujours des autres maillons de la chaîne, peu importe la chaîne dont on fait partie. Il nous faut discuter avec nos partenaires d'affaires pour leur demander quel est leur niveau de sécurité et quelle importance ils y accordent. C'est un milieu très complexe.

**Senator Bolduc:** I know you have not been in your position for very long, but I suspect that you have had some discussions at the provincial, and perhaps the municipal. Do you get the feeling at the provincial level, at least, or the municipal level, that the degree of awareness is comparable to the one in the federal government?

**Ms Purdy:** I will not say it consistently is at the same level. Some provinces are more advanced. Some sectors are more advanced. I guess I would speak to sectors rather than provinces.

We find that much depends on the experience in Y2K, frankly. The major sectors that I mentioned all took Y2K seriously, as did provinces and municipalities. Some of the sectors kept their Y2K work and understanding and knowledge current, so they are actively engaged in this whole area of infrastructure protection.

Again, the electricity sector in this country is a good example. It is linked seamlessly in many cases to the U.S. electricity grid. We manage electricity in many cases in North America as a North American utility, not a Canadian or U.S. utility. The electricity sector has a very active program of identifying vulnerabilities and threats and of sharing information from one part of the electricity industry to the other, particularly in the area of computer security and information technology security. It has excellent sharing of information about suspicious activity on their computer systems, threats and so on.

Some sectors are extremely active, and some provinces are active. Mr. Harlick was in Calgary recently with colleagues from the federal government and the Alberta government, as well as the oil, gas and electricity sector in the province of Alberta, to talk about how to work better together and how to share more information and ensure that we test our response plans and so on. That province and sector are clearly taking this seriously.

The short answer is that it is mixed across the country. Our job is to get it to a more consistent standard through our discussions and persuasion.

**Senator Moore:** I would like to know practically what your office did or what your involvement was in Canada in response to the September 11 tragedy. Who would have contacted you? What would have been asked of you? Who do you communicate with? You mentioned a counterpart agency in the United States. Who is that? Could you tell us about that?

**Ms Purdy:** We have a 24-hour operation centre in OCIPER. It runs seven days a week. We put it on a higher state of alert. We brought in extra staff to that operation centre because we knew that there would be a high level of activity. We were not sure what it would be, so we became more responsive, so to speak. We have regional offices across the country. Every province has a small office representing OCIPER. We were in touch with them to ask them to do the same thing.

**Le sénateur Bolduc:** Je sais que vous n'êtes en fonction que depuis peu, mais j'ai l'impression que vous avez déjà discuté avec vos homologues provinciaux, et peut-être même vos homologues municipaux. Pensez-vous que les provinces au moins, sinon les municipalités, sont aussi sensibles à la question que le gouvernement fédéral?

**Mme Purdy:** Je ne crois pas que toutes les provinces ou toutes les municipalités se préoccupent toutes autant de la question. Certaines provinces, certains secteurs sont plus avancés que d'autres. Je parlerais de secteurs plutôt que de provinces, en fait.

À vrai dire, tout dépend de la façon dont chacun a vécu le bogue de l'an 2000. Les principaux secteurs dont j'ai parlé ont tous pris le bogue de l'an 2000 au sérieux, de même que les provinces et les municipalités. Certains secteurs ont poursuivi leurs travaux et ont tenu leurs dossiers à jour depuis le passage à l'an 2000, de sorte qu'ils participent activement à la protection de l'infrastructure.

Encore une fois, le secteur de l'électricité du Canada est un bon exemple. Son réseau est lié très étroitement, dans bien des cas, au réseau de distribution d'électricité des États-Unis. Bien souvent, l'électricité nord-américaine est gérée à titre de service public nord-américain, plutôt que seulement canadien ou américain. Le secteur de l'électricité dispose d'un programme dynamique qui lui permet de relever les vulnérabilités et les menaces et d'échanger l'information avec d'autres membres de l'industrie, notamment dans le domaine de la sécurité informatique. Ainsi, toute l'industrie partage de façon remarquable ses renseignements sur les activités louches et les menaces pour ses systèmes informatiques.

Certains secteurs sont extrêmement actifs, quelques provinces aussi. Récemment, M. Harlick a participé à une réunion à Calgary avec quelques-uns de ses collègues des gouvernements du Canada et de l'Alberta et du secteur du pétrole, du gaz et de l'électricité de l'Alberta pour discuter, entre autres, de moyens d'améliorer leurs collaborations, d'échanger davantage d'information et de tester leurs plans d'intervention. De toute évidence, l'Alberta et ce secteur prennent la chose au sérieux.

Je peux donc dire que la situation nationale est variable. Notre travail consiste à faire en sorte, à force de discussion et de persuasion, que tous accordent à peu près la même importance à la question.

**Le sénateur Moore:** J'aimerais savoir ce que votre Bureau a fait concrètement au Canada depuis les événements tragiques du 11 septembre. Qui aurait communiqué avec vous? Que vous aurait-on demandé? Avec qui communiquez-vous? Vous avez mentionné l'organisme équivalent des États-Unis. Lequel est-ce? Pouvez-vous nous en dire plus long?

**Mme Purdy:** Notre centre d'intervention fonctionne 24 heures par jour, 7 jours par semaine. Il a été mis en état d'alerte maximale. Du personnel supplémentaire y a été affecté, parce que nous savions qu'il y aurait beaucoup à faire. Nous ne savions pas exactement quoi, mais nous nous sommes préparés à tout, pour ainsi dire. Nous avons également des bureaux régionaux dans différentes villes du pays. Chaque province a le sien. Nous leur avons demandé d'en faire autant.



Our first major initiative was to help get supplies and resources to those cities and those communities that received the diverted flights from the United States. Approximately 30,000 airline passengers unexpectedly showed up in places like Gander. They needed accommodation.

**Senator Moore:** Did you take the initiative, or were you asked by your counterpart in the United States? Were you told, "We have planes flying with people in them, and we want them to land in your country." Did somebody do that?

**Ms Purdy:** Practically speaking, the arrival of the planes here was handled by Transport Canada and its colleagues in the United States. Let me step back and explain for senators the way the federal government gets engaged in disasters or humanitarian assistance.

The principle is that the local authorities respond first. If they identify needs that are beyond their ability, they go to the provincial or territorial government for assistance, usually the emergency measures organization, for example. When a province realizes that it cannot meet the needs, it will ask the Government of Canada to provide certain things.

That is exactly what happened. I will speak about the Gander, Newfoundland situation. The first authorities to respond were the Province of Newfoundland and those communities where the planes were to land. They searched for available accommodation. They identified some shortcomings, particularly in terms of beds and blankets. Thousands of people were arriving, and they just could not locate these items quickly. The provincial official in Newfoundland would have talked to our regional director in Newfoundland, as well as our regional director in Nova Scotia, and requested approximately 8,000 beds and blankets. The regional directors then called us.

When neither the community nor the province could meet the demand, we could. Our job was to contact the people who have the beds and blankets, that is Health Canada in their Ottawa warehouse, and also to contact our colleagues in uniform, who have airplanes on which the beds could be loaded. We worked with Canadian Forces and Health Canada, got the bed on trucks and to Trenton, where they were put on planes and sent to Newfoundland.

That is practically how it works. We do not automatically take concrete actions from the moment a disaster strikes, but we get into a high state of alert when we expect to be asked for help. We try to think through what might be asked of us. This was an unpredictable and shocking situation.

Concurrently, when we saw what was happening at ground zero in New York City, we started to receive phone calls from people and institutions that offered help. Throughout the first week, we developed what we called an inventory of Canadian assistance, or support of people, equipment and services that could be made available to U.S. authorities, if and when they were needed. Within hours, we sent the first list of available items and people to

Notre principale tâche a été de fournir des vivres et des ressources aux villes et aux collectivités qui ont accueilli les avions détournés des États-Unis. En effet, des aéroports comme Gander se sont retrouvés avec quelque 30 000 passagers sur les bras. Il fallait les héberger.

**Le sénateur Moore:** En avez-vous pris vous-même l'initiative ou vos homologues américains vous l'ont-ils demandé? Vous a-t-on dit: «Il y a des avions remplis de passagers que nous voudrions faire atterrir dans votre pays». Quelqu'un vous a-t-il informé de la sorte?

**Mme Purdy:** En fait, c'est Transports Canada et son pendant des États-Unis qui se sont occupés de l'arrivée des avions ici. Laissez-moi ouvrir une parenthèse ici pour expliquer aux sénateurs comment le gouvernement fédéral fonctionne lorsqu'il doit réagir à une catastrophe ou fournir une aide humanitaire.

En gros, ce sont les autorités locales qui interviennent les premières. Si elles voient qu'elles ne peuvent répondre à tous les besoins, elles demandent l'aide de leur gouvernement provincial ou territorial, plus précisément de leur organisme de mesures d'urgence dans la plupart des cas. Lorsqu'une province juge que les besoins excèdent sa capacité, elle fait appel au gouvernement du Canada.

C'est exactement ce qui s'est passé. Prenons l'exemple de Gander, à Terre-Neuve. Les premières autorités à réagir ont été le gouvernement de Terre-Neuve et les municipalités où des avions devaient atterrir. Elles ont d'abord recensé les possibilités d'hébergement. Elles ont ensuite repéré quelques lacunes, dont des manques de lits et de couvertures. Des milliers de personnes affluaient. Or, elles ne pouvaient tout simplement pas se procurer ces articles rapidement. Le responsable provincial de Terre-Neuve a donc communiqué avec nos directeurs régionaux de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse pour leur demander environ 8 000 lits et couvertures. Les directeurs régionaux nous ont ensuite téléphoné.

Alors que ni la ville ni la province ne pouvaient répondre à la demande, nous le pouvions. Notre travail consistait à contacter ceux qui pouvaient fournir des lits et des couvertures, soit l'entrepôt de Santé Canada à Ottawa, ainsi que les militaires, qui disposaient des avions nécessaires pour transporter les lits. Nous avons donc travaillé avec les Forces canadiennes et Santé Canada. Les lits ont été transportés par camion jusqu'à Trenton, où ils ont été embarqués dans des avions à destination de Terre-Neuve.

Comme vous le voyez, nous ne prenons pas nécessairement de mesures concrètes immédiatement après une catastrophe, mais nous nous mettons en état d'alerte maximale lorsque nous nous attendons qu'on nous demande de l'aide. Nous tentons de prévoir ce qui nous sera demandé. Cette situation était imprévisible et déroutante.

Parallèlement, lorsque nous avons vu ce qui se passait à New York, nous avons commencé à recevoir des appels de personnes et d'institutions offrant leur aide. La première semaine, nous avons constitué un genre de répertoire des ressources d'aide humanitaire au Canada — soit des personnes, du matériel et des services — qui pouvaient être mises à la disposition des États-Unis. En quelques heures, nous avons envoyé au gouverne-

the U.S. government through our ambassador in Washington. The ambassador, in turn, conveyed that list to senior officials in Washington.

At the same time, Mr. Harlick's office was working with the Federal Emergency Management Agency in the United States, which is our equivalent on the natural disaster side. We informed them that we had sent this inventory forward and that we were working out the protocol. If they saw anything in that list they wanted or needed, we advised them on how they could make a request. That would have been a country-to-country request and we would have been involved.

I will share one example with you. In the end, there was a request that surfaced for an urban search and rescue team. This is a team that has special equipment and training, as well as dogs and specialized equipment, to go into a site similar to that in Manhattan and move the debris and save lives. We activated the most prepared team in Canada, which was in Vancouver, and again we worked with our colleagues in the Canadian Forces to get air transportation from Vancouver to New York. At the very last minute — I believe the plane was in the air — the U.S. authorities withdrew that request. They took stock of what they had available on the ground in the United States and decided that they did not need us. However, we did mobilize the team, and we would do that again. On a smaller scale, we were asked to identify three or four structural engineers with specific skills to come to New York City to help. We found those people and provided that information.

We did those two things in the very early hours. I mentioned the whole range of partners and stakeholders we have across this country. We contacted some of the critical infrastructure owners and operators in the energy sector and elsewhere to share with them as much expertise as we could.

In these early hours, we had little information. We assumed it was terrorism although it was not confirmed as terrorism. We opened up the lines of communication and told people that if they had any suspicion or concern or questions, they could always call us.

In the hours following, we issued some advisories, which can still be seen on our Web site. They were negative advisories in that we were telling Canadians there was no specific threat to Canadians or to Canadian infrastructure from these events, but that if the situation were to change, we would let them know. We did separate advisories on the cyber security situation because, as you may recall, at the same time the Nimda worm was working its way through some computer systems. There was some worry that these occurrences were linked and that Nimda was terrorist in origin. We put out some advisories via our Web site, as well as through other measures.

ment américain, par l'entremise de notre ambassadeur à Washington, une première liste d'articles et de personnes pouvant leur porter secours. À son tour, l'ambassadeur a fait parvenir cette liste aux hauts fonctionnaires de Washington.

En même temps, le bureau de M. Harlick collaborait avec la Federal Emergency Management Agency des États-Unis, notre équivalent pour les interventions en cas de catastrophe naturelle. Nous l'avons avisée que cette liste avait été envoyée, et que nous travaillions à en fixer les modalités de fonctionnement. Nous lui avons dit comment faire pour formuler une demande si les Américains voulaient obtenir quoi que ce soit sur la liste. Ainsi, il lui suffisait de présenter une demande de pays à pays, après quoi nous prenions le relais.

Je vous en donne un exemple. Les États-Unis nous ont demandé une équipe de recherche et de sauvetage en milieu urbain. Une telle équipe se compose de personnel qualifié ayant à sa disposition du matériel spécialisé et des chiens entraînés pour fouiller des décombres comme ceux de Manhattan et pour sauver des vies. Nous avons appelé l'équipe la mieux préparée du Canada, qui se trouvait à Vancouver, et encore une fois, avons uni nos forces à celles de nos collègues des Forces canadiennes pour la transporter par avion de Vancouver jusqu'à New York. À la toute dernière minute — je pense que l'avion était déjà en vol —, les États-Unis ont retiré leur demande. Ils avaient répertorié les ressources disponibles dans leur pays et avaient décidé qu'ils n'avaient pas besoin de nous. Cependant, nous avons véritablement mobilisé cette équipe, ce que nous referions en pareil cas. À plus petite échelle, on nous a demandé trois ou quatre ingénieurs de structures spécialisés dans des domaines précis pour venir en aide à la Ville de New York. Nous avons trouvé des spécialistes et en avons avisé les États-Unis.

Tout cela s'est déroulé dans les heures qui ont suivi la tragédie. Je vous ai déjà parlé de nos divers partenaires et intervenants au pays. Ainsi, nous sommes demeurés en contact avec les propriétaires et les exploitants des infrastructures essentielles du secteur de l'énergie et d'autres secteurs pour les renseigner le mieux possible.

Au début, nous avions très peu d'information. Nous pensions qu'il s'agissait d'actes terroristes, mais nous n'en avions pas encore la confirmation. Nous avons donc communiqué avec les gens pour leur dire de ne pas hésiter à nous appeler s'ils avaient des doutes, des inquiétudes ou des questions.

Dans les heures qui ont suivi, nous avons diffusé quelques avis de sécurité, qui sont toujours sur notre site Web. Il s'agissait en fait d'avis négatifs, puisque nous disions aux Canadiens que les événements ne représentaient pas de menaces particulières pour la population et les infrastructures canadiennes, mais que si la situation venait à changer, nous les en aviserions. Nous avons préparé des avis de sécurité distincts sur la sécurité informatique parce que, comme vous vous le rappelez sans doute, le virus Nimda attaquait au même moment certains systèmes informatiques. Certains craignaient que ces deux phénomènes soient reliés et que Nimda soit un virus d'origine terroriste. Nous avons publié quelques avis sur notre site Web et ailleurs.



Our role has changed over the following weeks. I have mentioned the work we are doing in relation to the anthrax situation, the discussions we had with specific sectors since September 11 and our work with the United States. We are going to the United States next week. It goes from the very specific into a more general review of our planning and cooperation. That is where we are today.

**Senator Moore:** I must say I am pleased. This was Senator Stratton's issue, as our chairman has mentioned, and I am pleased to see that there has been a detailed and focused response to the recommendations of this committee. Thank you very much.

**Senator Mahovlich:** On September 27, when I was in Strasbourg, France, I turned the news on early in the morning to hear Peter Jennings make a statement that shocked me: He said that Toronto was the launching pad of many of these terrorists. I was concerned about where he got his information and whether it was true. I did not know.

Approximately a week ago, I was in New York, at one of the airports there, and I noticed every 100 yards or so an armed guard with a machine gun. When I come into the Toronto airport, I do not see an armed guard with a machine gun. Are we lax? Are we not keeping up with the United States? Will we be seeing eventually an armed guard in the airports here in Canada, much like in Europe or in Russia?

**Ms Purdy:** You are beyond my mandate, Senator Mahovlich, but let me address your question to the extent I can.

In terms of Canada being a source of terrorism, your first point about hearing that Toronto was a launching pad for some of the terrorists, as far as I know government officials have said publicly that there is no known Canadian link to the terrorist events of September 11. Indeed, if you follow the unravelling of the investigation, it has shown that the perpetrators for the most part lived in the United States and had legal status in the United States. They were in the United States for a long period of time. In relation to September 11, there is no known direct link to the events.

With respect to airport security, I am not an expert. I do know that following September 11 not only was our air space closed for a certain period of time but also airport security was enhanced greatly, to the extent that a concern has arisen about the delays in getting on to certain aircraft, with the long line ups and so on. In respect to armed guards, I know the RCMP has a greater presence now in international airports than it had before September 11, but I do not have the details.

If you are interested in airport security, I would suggest that you call Minister Collenette's department, or the RCMP. I hesitate to move into areas that are not mine.

**Senator Mahovlich:** Is that not under your mandate?

**Ms Purdy:** No.

Depuis quelques semaines, notre rôle a changé. J'ai déjà mentionné notre travail dans le dossier de l'anthrax, nos discussions avec certains sénateurs depuis le 11 septembre et nos collaborations avec les États-Unis, où nous serons d'ailleurs en visite la semaine prochaine. Nous y passerons en revue les éléments généraux et pointus de notre planification et de notre coopération. Voilà où nous en sommes.

**Le sénateur Moore:** Je suis bien content, je dois dire. Cet enjeu était de la responsabilité du sénateur Stratton, comme l'a dit notre président, et je suis heureux de constater que les recommandations de ce comité se sont concrétisées en des mesures détaillées et ciblées. Je vous remercie.

**Le sénateur Mahovlich:** Le 27 septembre dernier, je me trouvais à Strasbourg, en France, lorsque j'ai allumé la télévision et entendu aux nouvelles du matin Peter Jennings faire une déclaration qui m'a surpris: il disait que beaucoup de terroristes provenaient de Toronto. Je me suis demandé d'où il tenait cette information et si elle était fondée. Je n'étais pas au courant.

Il y a environ une semaine, j'étais de passage dans un aéroport de New York, où je pouvais voir à tous les 100 mètres environ un garde armé d'une mitrailleuse. À l'aéroport de Toronto, par contre, il n'y en avait pas. Sommes-nous trop laxistes? Ne devrions-nous pas emboîter le pas aux États-Unis? Y aura-t-il bientôt dans les aéroports canadiens des gardes armés, un peu comme en Europe ou en Russie?

**Mme Purdy:** Votre question déborde mon mandat, sénateur Mahovlich, mais je vais faire de mon mieux.

Vous avez dit avoir entendu que certains terroristes provenaient de Toronto. Autant que je sache, les porte-parole du gouvernement ont déclaré publiquement qu'il n'y avait aucun lien connu entre le Canada et les attentats terroristes du 11 septembre. En effet, l'enquête montre que la majorité des terroristes impliqués vivaient aux États-Unis, en toute légalité. Ils étaient aux États-Unis depuis longtemps. Ainsi, il n'y a pas de lien direct connu entre le Canada et les événements du 11 septembre.

En ce qui concerne la sécurité dans les aéroports, je ne suis pas une experte. Je sais qu'après le 11 septembre, non seulement notre espace aérien a été fermé pendant un certain temps, mais la sécurité a été grandement renforcée dans les aéroports, au point que les délais d'embarquement dans certains avions et les longues files d'attente sont devenus un problème. Pour ce qui est des gardes armés, je sais que les agents de la GRC sont maintenant plus nombreux dans les aéroports internationaux qu'avant le 11 septembre, mais je n'en sais pas plus.

Si la sécurité dans les aéroports vous intéresse, il vaudrait peut-être mieux appeler le ministère de M. Collenette ou la GRC. J'hésite à parler de questions qui ne relèvent pas de ma compétence.

**Le sénateur Mahovlich:** Cela ne relève-t-il pas de votre mandat?

**Mme Purdy:** Non.

**The Chairman:** Under the Emergencies Act, the government could issue a proclamation declaring that there is a public order emergency, and that is defined, as you know, as an emergency that arises from threats to the security of Canada as defined, in section 2 of the Canadian Security Intelligence Service Act, as so serious as to constitute a national emergency. The government might also proclaim that there is an international emergency, which is defined as being one involving Canada and one or more other countries arising from intimidation or coercion, the real or imminent use of force or violence so serious as to be a natural emergency.

Was consideration given — I do not know whether this is a fair question to ask a public servant. Let me ask you whether you were ready for such a declaration by the government and what the implications of that would have been in the circumstances immediately following September 11, either a public order emergency or an international emergency.

**Ms Purdy:** The Emergencies Act, which was proclaimed in 1988, has never been invoked in this country. As you know, it was the successor legislation to the War Measures Act. As far as I know, it was never under consideration for invocation during the aftermath to the events of September 11. There are some fairly serious restrictions in terms of the scenarios under which you could declare an emergency in this country.

The language is very serious. For example, it has to be a national emergency, it has to be urgent, it has to be critical, and it has to be of a temporary nature. It has to be a situation where lives and health and safety are seriously endangered. It has to be an emergency that is beyond the capacity or the authority of a province to deal with. You can see the number of criteria is growing. It also has to threaten the ability of the government to govern, of Canada to protect territorial sovereignty. The final criterion is that it has to be a situation that cannot be dealt with by using any other law of Canada. Whether it was the Gulf War, Oka or other scenarios that have arisen since the act was invoked, to my knowledge, we have never identified situations that met all the criteria or, if they met the criteria, that we could not deal with them using the Criminal Code, Emergency Preparedness Act, and other pieces of legislation.

It is complex to invoke a declaration of an emergency and keep it in place. If I recall correctly, you have to consult every legislature across the country and every province and territory every 30 days.

**Mr. James E. Harlick, Assistant Deputy Minister of National Defence, Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness:** It varies by the kind of emergency declared. One consults more frequently the more serious the emergency is, such as public order, international, and less frequently in terms of public welfare and natural disaster emergencies.

**Le président:** La Loi sur les mesures d'urgence permet au gouvernement de décréter un état d'urgence qui, comme vous le savez, se définit comme étant une situation d'urgence qui résulte de menaces à la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, c'est-à-dire qu'elle est si grave qu'elle représente une situation d'urgence nationale. Le gouvernement pourrait aussi décréter un état de crise internationale, qui se définit comme étant une crise qui engage le Canada et au moins un autre pays et qui résulte d'intimidation et de coercition ou de l'utilisation réelle ou imminente d'une force ou d'une violence si grande qu'elle crée une situation d'urgence naturelle.

A-t-on réfléchi — je ne sais pas s'il est juste de poser pareille question à une fonctionnaire. J'aimerais savoir si, tout de suite après les événements du 11 septembre, vous étiez prête à ce que le gouvernement émette un pareil décret, soit un état d'urgence ou un état de crise internationale, et quelles en auraient été les conséquences?

**Mme Purdy:** La Loi sur les mesures d'urgence qui a été proclamée en 1988 n'a jamais été invoquée au Canada. Comme vous le savez, cette loi a remplacé la Loi sur les mesures de guerre. Que je sache, il n'a jamais été question de l'invoquer à la suite des attentats du 11 septembre. Les scénarios en vertu desquels vous pourriez décréter l'état d'urgence au Canada sont assortis de restrictions plutôt rigoureuses.

Les termes employés dans le libellé de la loi sont très graves. Ainsi, il faut qu'il s'agisse d'un état d'urgence nationale, il faut qu'il y ait urgence, qu'elle soit névralgique et de nature provisoire. Il faut que la situation compromette des vies, la santé et la sécurité. Il faut que la situation dépasse la capacité ou le pouvoir d'une province. Vous pouvez voir que la liste des critères s'allonge. Il faut aussi que la situation sape la capacité de gouverner l'État canadien, qu'elle l'empêche de protéger sa souveraineté territoriale. Le dernier critère est que la situation ne peut être résorbée en invoquant d'autres lois du Canada. Qu'il s'agisse de la guerre du Golfe, de la crise d'Oka ou d'autres scénarios qui se sont présentés depuis l'adoption de la loi, que je sache, nous n'avons jamais eu de situation qui répondait à tous les critères ou, si c'était le cas, avec laquelle nous ne pouvions pas composer en invoquant le Code criminel, la Loi sur la protection civile et d'autres mesures législatives.

Décréter une situation d'urgence et la maintenir est complexe. Si ma mémoire est bonne, il faut consulter chaque assemblée législative au pays et toutes les provinces et tous les territoires tous les 30 jours.

**M. James E. Harlick, sous-ministre adjoint de la Défense nationale, Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence:** Cela varie selon le genre de situation d'urgence qui est décrété. Les consultations sont plus fréquentes quand la situation est plus grave, par exemple un état d'urgence et une crise internationale, alors qu'elles sont moins fréquentes lorsque les situations d'urgence mettent en jeu le bien-être de la population ou découlent d'une catastrophe naturelle.



**Ms Purdy:** We have dealt with Y2K, the ice storm, Oka and the war-like situation with the Gulf War, and we never encountered a situation that met the criteria of the Emergencies Act. That is not to say we will not. This one does not meet all of those criteria.

**The Chairman:** I understand why the government would not have gone that route because both the powers and the process that would be involved in declaring any of those emergencies are both too much and too little for the present circumstances. It is too much because some of them are unnecessary under the present circumstances and too little in that, as I understand it, in some cases, there is an expiry. It has to be temporary. The government went the right route in doing what it did and then bringing in legislation.

If there were a threat, if you decided there were a threat to Canada immediately on September 11, this is the only legislation that you have to invoke.

**Ms Purdy:** It depends on what actions you want to take. You could close the air space over Canada. You can restrict every flight from flying over the country without invoking the Emergencies Act. You have that available through other pieces of legislation, other authorities. Earlier this week, the president of the Canadian Nuclear Safety Commission imposed a higher level of security around every nuclear facility in this country. She has done that using the Canadian Nuclear Safety Act. There is a piece of legislation that gives that organization power to regulate nuclear safety in this country.

We have a companion piece of legislation, the Emergency Preparedness Act, which is a shorter piece of legislation and not quite as controversial. It sets out the obligations of the Government of Canada to provide leadership nationally on civil emergency planning. That is the language in the act. It also sets out our authority to enter into financial assistance arrangements of the type that I described. It sets out the mandate of the former organization, Emergency Preparedness Canada.

There is a piece of legislation that ensures at the government level that we take emergency preparedness seriously. We have plans. We can respond. We can deal appropriately with Canadians.

**The Chairman:** There is another agency that reports to your minister, the Communications Security Establishment. You will know that, for the very first time, that organization's mandate will have a legislative basis with amendments to the National Defence Act that are now before Parliament as part of the omnibus Bill C-36.

I note that in its mandate, for example, it is given the authority to monitor government computer networks and systems to ensure their safety. There is also an international dimension to their work relating to critical infrastructure, telecommunications and that kind of thing. Where does their work end and yours begin, or vice-versa?

**Mme Purdy:** Nous avons affronté le bogue de l'an 2000, le verglas, la crise d'Oka et la guerre du Golfe, et pourtant nous n'avons jamais eu de situation qui répondait aux critères établis dans la Loi sur les mesures d'urgence. Cela ne veut pas dire que cela ne se produira jamais. Toutefois, la situation actuelle ne répond pas à tous les critères.

**Le président:** Je comprends pourquoi le gouvernement n'aurait pas opté pour cette voie parce que tant les pouvoirs que le processus en jeu pour décréter de pareilles situations d'urgence ne sont pas à la mesure de la conjoncture actuelle. C'est trop si certains d'entre eux ne sont pas justifiés par la conjoncture actuelle et trop peu en ce sens que, si j'ai bien compris, il y a parfois une date d'expiration. Il faut que la mesure soit temporaire. Le gouvernement a bien fait de prendre la décision qu'il a prise, puis de déposer le projet de loi.

S'il y avait eu une menace, si vous aviez immédiatement décidé que le Canada était menacé le 11 septembre, c'est la seule loi à invoquer.

**Mme Purdy:** Tout dépend des mesures que vous souhaitez prendre. Vous pourriez fermer l'espace aérien au-dessus du Canada. Vous pouvez interdire tous les vols au-dessus du pays sans invoquer la Loi sur les mesures d'urgence. D'autres textes législatifs, d'autres pouvoirs vous le permettent. Au début de la semaine, la présidente de la Commission canadienne de sûreté nucléaire a imposé des mesures de sécurité accrues autour de chaque centrale nucléaire du Canada. Elle l'a fait en invoquant la loi canadienne traitant de sûreté nucléaire. Il existe une loi qui confère à cet organisme le pouvoir de réglementer la sûreté nucléaire au Canada.

Il existe une loi complémentaire, la Loi sur la protection civile, qui est plus courte et moins controversée. Elle établit l'obligation pour le gouvernement du Canada d'assumer le leadership national de la protection civile. Ce sont les mots que l'on trouve dans la loi. Elle nous confère aussi le pouvoir de conclure des accords d'aide financière comme ceux que j'ai décrits. Elle établit le mandat de l'ancien organisme, soit de Protection civile Canada.

Il existe une loi qui oblige le gouvernement à prendre au sérieux la protection civile. Nous avons des plans. Nous pouvons réagir. Nous pouvons répondre adéquatement aux besoins des Canadiens.

**Le président:** Il existe un autre organisme qui fait rapport à votre ministre, soit le Centre de la sécurité des télécommunications. Vous savez que, pour la toute première fois, le mandat de cet organisme aura un fondement législatif grâce aux modifications apportées à la Loi sur la défense nationale qui sont actuellement à l'étude au Parlement dans le cadre du projet de loi omnibus C-36.

Je remarque que, dans son mandat par exemple, elle a le pouvoir de surveiller les réseaux et les systèmes informatiques du gouvernement pour en garantir la sécurité. Son travail comporte également une dimension internationale en ce qui a trait à l'infrastructure essentielle, aux télécommunications et ainsi de suite. Où finit son travail et où commence le vôtre?

**Ms Purdy:** The Communications Security Establishment has a new role. It has had a role to provide highly technical, highly specialized advice to the government on how to protect its telephone system, its communications system, and now, increasingly, its computer systems. These are engineers and mathematicians, highly specialized advisers. It also has a role to look ahead and to understand where phenomena like the Internet and wireless communication are going, to be our brains in terms of understanding new technologies that present particular security challenges.

The proposed legislation now before Parliament is an effort to give CSE the authority to do some so-called vulnerability testing of Government of Canada computer systems, to ensure they are not being used, hacked into or the subject of malicious attacks. It is intended for situations where there is a suspicion or a threat that computer systems in the government and any department or agency of the government are being attacked or might be attacked.

There is the ability to have CSE work in cooperation with us and the concerned department to do a test of that computer system. There is a methodology called "red teaming," where you play the bad guy and attempt to see how vulnerable the system is and identify the weak spots, so they can be corrected.

The possibility exists, obviously, in the course of testing the system, of coming into possession of information, communications of Canadians and public servants, and this proposed legislation, as I understand it, will give CSE in those very particular circumstances, with conditions that the minister would set down, the authority to do that kind of testing. It cannot be done, without the authority to do it, in an environment where there will be communications of Canadians present. This is an attempt to give them the legal authority.

**The Chairman:** I understand that, and we are canvassing that at another Senate committee.

My concern is that there is an obvious complement, if not overlap, between your mandate and theirs. I want to hear you say, if you can say it truthfully, that you are working hand-in-hand, side-by-side, shoulder-to-shoulder, arm-in arm and cheek-by-jowl, and that you know what each other is doing in this general area. It seems to me that together you would be much more powerful than apart.

**Ms Purdy:** It is a complementary relationship, not with just CSE but with CSIS and the RCMP and others who have specific roles to investigate.

I have said many times that our job is not to take over others' responsibilities but to build on them, to know where the expertise is. This work, as reflected partly in this legislative amendment, is an effort to make the overall program we are managing stronger and better by getting us access to those technical experts at CSE and giving them the tools to do the job. It will be done under the

**Mme Purdy:** Le Centre de la sécurité des télécommunications a un nouveau rôle. Par le passé, il devait prodiguer des conseils très techniques et très spécialisés au gouvernement quant à la façon de protéger son réseau téléphonique, son système de communications et, de plus en plus maintenant, ses systèmes informatiques. Les personnes qui travaillent au centre sont des ingénieurs et des mathématiciens, des conseillers très spécialisés. Le Centre a aussi pour rôle d'étudier l'évolution future de phénomènes comme l'Internet et les communications sans fil, d'être le cerveau qui comprend les nouvelles technologies posant des défis particuliers en matière de sécurité.

Le projet de loi actuellement à l'étude au Parlement est une tentative en vue de conférer au Centre de la sécurité des télécommunications le pouvoir de tester pour ainsi dire la vulnérabilité des systèmes informatiques du gouvernement du Canada pour les protéger contre les pirates, les attaques malveillantes et les mauvaises utilisations. Elle vise les situations où l'on soupçonne que des systèmes informatiques du gouvernement ou de tout ministère ou organisme du gouvernement pourraient faire l'objet d'une attaque ou en sont victimes.

Le Centre de la sécurité des télécommunications peut travailler en collaboration avec nous et avec le ministère visé pour mettre à l'épreuve le système informatique. On utilise une méthode dans laquelle on joue le rôle du méchant et on essaie de voir à quel point le système est vulnérable et de repérer les faiblesses, de manière à pouvoir les corriger.

De toute évidence, durant ces tests du système, il est possible d'entrer en possession de renseignements, d'intercepter les communications de Canadiens et de fonctionnaires. Le projet de loi, si j'ai bien compris, confère au Centre de la sécurité des télécommunications, dans ces situations très particulières, le droit de le faire à condition de respecter les critères fixés par le ministre. Sans l'autorisation expresse, le centre ne peut intercepter les communications de Canadiens. Le projet de loi est donc une tentative en vue de lui en conférer le pouvoir légal.

**Le président:** Je comprends, et nous faisons campagne à cette fin au sein d'un autre comité sénatorial.

Le fait que votre mandat et le sien soient si manifestement complémentaires, voire qu'ils se recoupent, me préoccupe. Je tiens à vous entendre dire, si vous pouvez me l'affirmer sincèrement, que vous travaillez main dans la main, côte à côte, joue contre joue et que vous savez exactement ce que fait l'autre dans ce domaine. Il me semble qu'ensemble, vous seriez beaucoup plus puissants qu'en travaillant seuls, chacun de son côté.

**Mme Purdy:** Nous avons un rapport complémentaire, non seulement avec le Centre de la sécurité des télécommunications mais également avec le SCRS, la GRC et d'autres qui ont un rôle précis à jouer.

J'ai souvent affirmé que notre travail ne consiste pas à prendre en charge les responsabilités des autres mais de s'en servir comme base, de savoir où sont les compétences. Ce travail, comme en témoigne en partie la modification législative, consiste à améliorer et à renforcer le programme global que nous gérons en nous donnant accès aux experts techniques du Centre de la sécurité des



umbrella of the critical infrastructure protection program that we manage.

[Translation]

**Senator De Bané:** I have but one question for Ms Purdy. I hope that it is relevant to the matter at hand.

[English]

I am told that at this moment people can communicate through the Internet and e-mail, using highly sophisticated software to encrypt their correspondence, and that no government can break those encrypted messages in a reasonable period of time because the software is so sophisticated that even if all the computer power of the world were used it would take millions of years before those messages could be broken.

Is that true? You have been in the centre of all the security issues. Do you think we can rest when we know that people can communicate through the Internet by encrypted messages that no one can break? Is that not a great matter for concern?

**Ms Purdy:** It is a matter for concern. The whole issue of encryption was a difficult one for many countries to grapple with, because it put three lines of interests in play. One was the economic interest. In this country, we have a high-tech industry that often specializes in these kinds of hardware- and software-security methodologies. It also is very important for the protection of the privacy of Canadians, for the privacy and proprietary nature of business communications, that they be protected.

On the other hand, Senator De Bané, very highly sophisticated encryption is available. In many cases, one can download it free of charge on the Internet. There are no controls on it. That makes the work of law enforcement and others difficult in some circumstances.

In coming to a conclusion to this conundrum several years ago, the government's decision was to roll out a policy that recognized all those elements — namely, the need for privacy, for protecting sensitive communication using encryption, the need to support Canadian industry and, finally, the needs of law enforcement. I can assure you that there is activity and there has been investment in the policing and intelligence community, not necessarily to overcome the encryption, but to get access to information in plain language before it is encrypted or after it is decrypted. The government has recognized the need of police agencies to get access to communications, regardless of how they move, encrypted or unencrypted. It is not easy. It does take investment, but the government has moved ahead on that front.

**The Chairman:** Senator Kelly's third report, in January 1999, indicated that the security and law enforcement people were losing the debate on encryption. Therefore, the considerations you mentioned — privacy, economics, and so on — had won out over considerations of security and law enforcement. You will be aware

télécommunications et en leur donnant les outils qu'il faut pour faire le travail. Tout se fera dans le cadre du programme de protection des infrastructures essentielles dont nous assumons la gestion.

[Français]

**Le sénateur De Bané:** J'ai seulement une question à poser à Mme Purdy. J'espère que ma question est pertinente au grand sujet que nous étudions.

[Traduction]

On m'informe qu'actuellement, il est possible de communiquer par l'Internet et par courrier électronique au moyen de logiciels très perfectionnés qui chiffrent les messages. Aucun gouvernement, semble-t-il, ne peut décoder les messages suffisamment vite parce que le logiciel est si perfectionné que, même si l'on faisait appel aux ordinateurs les plus puissants au monde, il faudrait des millions d'années avant de pouvoir les déchiffrer.

Est-ce vrai? Vous avez été au centre de toutes les questions de sécurité. Croyez-vous que nous puissions nous asseoir sur nos lauriers quand nous savons qu'il est possible de communiquer par l'Internet au moyen de messages codés que nul ne peut décoder? N'est-ce pas là une grande source de préoccupation?

**Mme Purdy:** C'est effectivement une source de préoccupation. De nombreux pays ont eu bien des difficultés à traiter de toute la question de chiffrement, parce qu'elle met en jeu trois groupes d'intérêts. D'une part, il y a l'intérêt économique. Au Canada, nous avons une industrie de haute technologie qui se spécialise souvent dans ce genre de moyen de sécurité cryptographique. Il importe beaucoup également de protéger la vie privée des Canadiens, de protéger la confidentialité et la propriété des communications commerciales.

Par contre, sénateur De Bané, il existe des moyens cryptographiques extrêmement perfectionnés. Souvent, on peut les télécharger sans frais de l'Internet. Absolument aucun contrôle n'est exercé sur ce genre de produit. Cela rend parfois difficile le travail des policiers et d'autres groupes.

Il y a plusieurs années, pour résoudre le problème, le gouvernement a décidé de se doter d'une politique qui reconnaît tous ces éléments, soit le besoin de protéger la vie privée, de protéger les communications délicates au moyen de mécanismes cryptographiques, le besoin d'appuyer l'industrie canadienne et, enfin, les besoins de ceux qui exécutent les lois. Je puis vous donner l'assurance que le milieu de la police et du renseignement de sécurité s'efforce non pas forcément de déchiffrer les messages, mais d'avoir accès à l'information en langage clair avant qu'elle ne soit chiffrée ou après qu'elle a été déchiffrée. Il y investit beaucoup. Le gouvernement a reconnu le besoin pour les organismes policiers d'avoir accès aux communications, quel que soit leur support, qu'elles soient chiffrées ou pas. Ce n'est pas facile. Il faut de l'investissement, mais le gouvernement a pris des mesures en conséquence.

**Le président:** Dans le troisième rapport du sénateur Kelly, paru en janvier 1999, on peut lire que les gens du milieu du renseignement de sécurité et de l'exécution de la loi étaient en train de perdre le débat sur le chiffrement. Par conséquent, les considérations que vous avez mentionnées — respect de la vie

that the RCMP, CSIS and others have asked for legislative or regulatory authority to give them mandatory access to the keys used to encrypt and decrypt communications and stored data. They have also asked for amendments to the Criminal Code to compel the holder of a cryptographic key or password to give it up in response to a judicial warrant. There are other possibilities that I am sure you understand better than I do.

In the light of recent events, again, are you sympathetic to those recommendations of Senator Kelly's committee?

**Ms Purdy:** As a public servant, I cannot comment on that sort of thing.

Let me say that I would encourage you, if you are interested in how police and intelligence agencies are keeping up with this technological revolution, to follow the legislative proposals that ministers are taking forward, as well as some of the investments. You will have noticed last week that CSE and CSIS, which are highly dependent on state-of-the-art technology to do the work you described, received substantial investments of new money, as have, in an earlier announcement, the RCMP. Much of that money, if you read the details, is to purchase and acquire new equipment and technology to keep them ahead of the new developments. Thus, a combination of legislative authorities and new investments to find ways to work around some of these daunting technological challenges has been the response of the government to this very complex and challenging technological environment.

**Senator Bolduc:** I am trying to understand the relationship between your new mandate on matters of cyber-terrorism and the other part of the department concerning communications security. I understand that yours is mostly with the private sector and the other one is with the government sector. Is that generally true?

**Ms Purdy:** That is not true. The Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness has a national role. Let us just talk about cyber-security, for example.

We certainly have the lead in terms of cyber-security as it affects our critical infrastructure, the kinds of sectors that I have mentioned. We lead the discussions with them about what we can do to help them improve their computer systems, information that would be valuable if they shared with us so we could pass it to law enforcement for investigation. In terms of the critical infrastructure cyber-security, we have the lead. We rely on experts across the government, including in CSE, to help us, to be our expert advisers in this area.

In the Government of Canada as well, we have a lead role. We have the government's only 24-hour computer security incident reporting centre. If a department or agency were to experience a

privée, économie et ainsi de suite — avaient primé sur les questions de sécurité et d'application de la loi. Vous êtes sans doute consciente que la GRC, le SCRS et d'autres organismes ont demandé qu'on leur confère le pouvoir législatif ou réglementaire voulu pour avoir obligatoirement accès aux clés utilisées pour le chiffrement et le déchiffrement des communications et des données mémorisées. Ils ont aussi demandé que soit modifié le Code criminel afin d'obliger le détenteur d'une clé ou d'un mot de passe cryptographique à le leur donner sur présentation d'un mandat signé par un juge. Il y a d'autres possibilités que vous connaissez mieux que moi, j'en suis sûr.

À la lumière des récents événements, encore une fois, est-ce que vous êtes d'accord avec les recommandations du comité du sénateur Kelly?

**Mme Purdy:** En tant que fonctionnaire, je ne peux émettre de commentaire sur ce genre de chose.

Je vous encouragerais, si vous souhaitez savoir comment les corps policiers et les organismes de renseignements s'adaptent à cette révolution technologique, à vous informer sur les propositions législatives formulées par les ministres et à vérifier certains investissements. Vous aurez remarqué que la CST et le SCRS, qui dépendent énormément de cette technologie de pointe pour faire le travail que vous avez décrit, ont reçu des sommes importantes d'argent, tout comme cela a été le cas pour la Gendarmerie royale, comme il l'avait été annoncé précédemment. Si vous lisez les détails, vous verrez qu'une bonne partie de ces fonds sera consacrée à l'acquisition de nouvel équipement et de nouvelles technologies qui leur permettront de rester à la fine pointe de ces nouveaux développements. Le gouvernement a donc choisi, en réponse aux défis que pose ce nouvel environnement technologique d'adopter certaines mesures législatives en plus de faire de nouveaux investissements.

**Le sénateur Bolduc:** J'essaie de comprendre le rapport entre votre nouveau mandat touchant la question du cyberterrorisme et les préoccupations de votre ministère concernant la sécurité des communications. J'imagine que votre mandat vise davantage le secteur privé, tandis que dans l'autre cas il s'agit du secteur gouvernemental. Est-ce plus ou moins le cas?

**Mme Purdy:** Ce n'est pas le cas. Le Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence a une vocation nationale. Ainsi, par exemple, parlons de cybersécurité.

Nous jouons certainement un rôle de premier plan en matière de cybersécurité et en ce qui concerne la protection de nos infrastructures vitales et des autres secteurs que j'ai mentionnés. Nous leur offrons notre aide pour qu'ils puissent améliorer leurs systèmes informatisés et nous leur demandons de partager avec nous toute information valable que nous pourrions transmettre aux organismes d'application de la loi pour fin d'enquête. Pour ce qui est de la cybersécurité visant ces infrastructures vitales, nous sommes le chef de file. Nous comptons sur de nombreux experts du gouvernement, y compris ceux du CST, pour nous aider et nous faire profiter de leur expertise dans ce secteur.

Nous jouons aussi un rôle prépondérant au sein du gouvernement du Canada. Nous disposons du seul centre gouvernemental de sécurité des télécommunications qui fonctionne 24 heures sur



worm or a virus, they would report it to us and we would try to give them immediate help. If we knew where the patch was, where to go get it, we would advise them. If it were something new and different, we would probably ask CSE to look at it and give us advice.

Therefore, we play a lead role in the Government of Canada computer security environment as well as in the national environment. In the government environment, we have to work in close cooperation with colleagues who are managing programs such as those, to put government services on-line.

We have to work shoulder-to-shoulder with them as well as with colleagues in other parts of the government. We have a role in the government area as well as in the national civil area.

It is the sort of expertise that you cannot duplicate in too many places. We do not have very many computer security specialists in this country. That is a huge gap we hope to overcome. We graduate just a handful of people from post-secondary institutions in this country who specialize in the security of computer systems.

In the United States, where billions of dollars have been spent in this area, they graduate fewer than 100 people from their universities and colleges with this specialty. It is a gap we need to work to overcome. We have so few specialists. We have shortages of computer people, let alone computer security people. You cannot duplicate these coordination centres. It is better to have one centre where you can put the best minds, 24 hours a day.

**Senator Bolduc:** I suspect you work with the British and the Americans.

**Ms Purdy:** Yes. In the United States, this kind of incident reporting centre is in the FBI, so we work closely with them. In the United Kingdom, it is in another part of government. We certainly seek out and have a network.

Some of you will recall the Code Red scare in the middle of the summer. This was to be the worst virus to attack computer systems worldwide. It had the potential of crippling the Internet. In that instance, we linked immediately for information-sharing purposes to our counterpart agencies in the United States, the United Kingdom and Australia. Information was sketchy, and there was much misinformation out there. We did a lot of very active media work during a two- or three-day period, when there was still the opportunity for people to do the right thing to avoid Code Red. We were active and aggressive with the media and with infrastructure owners in this country and our colleagues internationally.

24. Lorsqu'un ministère ou un organisme décèle un vers informatique ou un virus, il nous en informe et nous essayons d'aider sur-le-champ. Si nous savons où trouver une rustine, nous leur transmettons l'information. S'il s'agit d'un problème nouveau et différent, nous communiquerions probablement avec la CST pour qu'ils y jettent un coup d'oeil et qu'ils nous donnent conseil.

Par conséquent, nous jouons un rôle prépondérant dans l'environnement de la sécurité informatique au gouvernement du Canada ainsi que dans l'environnement national. Dans l'environnement gouvernemental, nous devons travailler en étroite collaboration avec des collègues qui administrent des programmes comme ceux-ci, pour que les services gouvernementaux puissent être accessibles en direct.

Nous devons travailler main dans la main avec eux ainsi qu'avec d'autres collègues dans d'autres secteurs gouvernementaux. Nous jouons un rôle aussi bien dans le secteur gouvernemental que dans le secteur privé à l'échelle nationale.

Nous disposons du genre d'expertise qui ne se trouve pas à bien des endroits. Il n'y a pas beaucoup de spécialistes en sécurité informatique dans ce pays. Il s'agit là d'une lacune que nous espérons éliminer. Les diplômés d'institutions postsecondaires qui se spécialisent dans le domaine de la sécurité des systèmes informatiques se comptent sur le bout des doigts.

Aux États-Unis, où l'on a investi des milliards de dollars dans ce secteur, il n'y a qu'une centaine de personnes qui obtiennent un diplôme universitaire ou collégial dans cette spécialité. Il s'agit d'une lacune que nous devons éliminer. Nous ne pouvons compter que sur un nombre très restreint de spécialistes. Nous manquons de spécialistes en informatique et encore plus de spécialistes en sécurité informatique. Il n'est pas possible de dédoubler ces centres de coordination. Il est préférable de n'avoir qu'un seul centre où travailleront les meilleurs cerveaux, 24 heures par jour.

**Le sénateur Bolduc:** J'image que vous travaillez avec les Britanniques et les Américains.

**Mme Purdy:** Oui. Aux États-Unis, ce centre de transmission de rapports d'incidents se trouve au FBI, et nous travaillons en conséquence en étroite collaboration avec eux. Au Royaume-Uni, c'est dans un autre secteur du gouvernement. Nous favorisons certainement la collaboration et nous avons un réseau.

Certains d'entre vous se souviennent peut-être de la peur causée par le virus Code Red au milieu de l'été dernier. Cet incident s'est avéré la pire attaque virale jamais vue contre les systèmes informatisés de l'ensemble de la planète. Ce virus aurait pu paralyser l'Internet. Dans ce cas-là, afin d'échanger de l'information, nous nous sommes immédiatement branchés au réseau d'organismes semblables au notre aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie. Nous ne disposions que de peu d'information et une bonne partie de cette information était trompeuse. Nous nous sommes lancés dans une campagne d'information pendant une période de deux ou trois jours, alors qu'il était encore possible que les utilisateurs prennent des mesures appropriées pour parer au virus Code Red. Nous avons joué un rôle actif et dynamique auprès des médias et des propriétaires d'infrastructures du pays, en collaboration avec nos collègues internationaux.

**Senator Bolduc:** I felt sceptical when I saw the messages on national TV that finally it had been caught. We then heard that it was in France. We see these things on our televisions at home as they are happening.

**Senator Day:** I would like you to expand on what you said. You have touched on these points to a degree, but I would like a confirmation as to the mandate of your office in relation to each.

You commented that part of your mandate is to prepare for the unthinkable or the unexpected. You indicated to a question by Senator Bolduc that only 10 per cent of the area that might be of concern is under federal jurisdiction and that you use persuasion in other areas. Would you expand on this issue of persuasion? For example, if you find a province that is not up to other provinces and which indicates that its emergency preparedness is not up to the level of another province because it does not have the funds for it, is financial assistance available for that, or are funds only for a disaster after it has happened?

**Ms Purdy:** I said in my opening remarks that emergency planners need not plan for yesterday but they need to look ahead and be aware of new things that could strike. It is hard to dedicate resources, when you have so much work to do, to give people the freedom to do that kind of research and to look ahead. We do have a research staff in OCIPEP itself. We do not do all the research related to emergencies and contingencies, but we have incredible networks to universities and organizations that have more money than we do to give grants and contributions to some leading-edge research. We put our money forward for those kinds of endeavours. We try to work with others. I mentioned the Institute for Catastrophic Loss Reduction. It is trying to lessen the impact of disasters, and we work closely with them and identify scientists who can do good work for us in a collaborative way.

We work closely with CSIS, the RCMP and others who are looking at the broader threat environment, not just terrorists, but also organized criminals, spies and a whole range of so-called bad actors who could maliciously affect our infrastructure. It is important that we keep our eye on things like weather as well as on the more malicious activities that can affect Canadians and their personal safety. We try to do that through science, through research and through coordination with those who understand the threat environment better than we do.

When our organization was set up in February, cyber security was the greatest gap in this country. There was no concerted, focussed attention on cyber security. I am proud of the work that OCIPEP has done in that area. We filled a void in that area, and we are leading the national effort to pay attention to cyber security.

**Le sénateur Bolduc:** J'ai eu des doutes lorsque j'ai entendu au réseau national de télévision que ce virus avait été identifié. Nous avons ensuite entendu dire que la menace venait de France. Nous voyons ces choses à la télévision chez nous au fur et à mesure du déroulement des événements.

**Le sénateur Day:** J'aimerais que vous nous donniez d'autres détails. Vous avez abordé ces points, mais j'aimerais que vous me confirmiez le mandat de votre bureau en rapport avec chacun.

Vous nous avez dit que vous aviez entre autres pour mandat de vous préparer pour l'inattendu ou l'impensable. En réponse à une question du sénateur Bolduc, vous avez dit que seulement 10 p. 100 de l'infrastructure de base relève du domaine de compétence fédéral et que vous avez recours à la persuasion dans les autres cas. Pourriez-vous nous en dire davantage sur la question de la persuasion? Si, par exemple, une province n'est pas aussi bien préparée que les autres provinces pour faire face à une situation d'urgence, parce qu'elle ne dispose pas des fonds nécessaires, est-ce qu'une aide financière serait disponible dans ce cas, ou est-ce que cette aide ne serait disponible qu'après un désastre?

**Mme Purdy:** J'ai dit dans mes observations liminaires que les planificateurs des mesures d'urgence n'ont pas à planifier pour le passé mais qu'ils doivent regarder vers l'avenir en étant conscients des menaces qui pourraient peser sur nous. Lorsqu'il y a tant de travail à accomplir, il est difficile d'accorder des ressources à certaines personnes pour qu'elles aient la liberté de faire ce genre de recherche et de regarder vers l'avenir. Nous disposons d'un personnel de recherche au Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle. Nous ne faisons pas toute la recherche reliée aux situations d'urgence et aux contingences, mais nous avons accès à des réseaux incroyables auxquels participent des universités et des organismes qui ont davantage d'argent que nous à consacrer à la recherche de fine pointe. Nous consacrons des fonds à ce genre d'activités. Nous essayons de travailler en collaboration avec d'autres. Je vous ai parlé de l'Institute for Catastrophic Loss Reduction. Cet organisme cherche à atténuer l'impact des désastres, et nous travaillons en collaboration avec eux pour identifier des scientifiques qui pourraient faire du bon travail en concertation avec nous.

Nous collaborons étroitement avec le SCRS, avec la Gendarmerie royale du Canada et avec d'autres organismes de lutte contre diverses menaces, non pas seulement les terroristes, mais aussi le crime organisé, les espions et toute une série de soi-disant malveillantes entités qui pourraient de façon malicieuse affecter notre infrastructure. Il est important d'être à même de prévoir la température tout comme il importe de prévenir des activités plus malicieuses qui pourraient affecter la sécurité des Canadiens. Pour ce faire, nous faisons appel à la science, à la recherche et à la collaboration avec ceux qui comprennent l'environnement de menaces mieux que nous.

Lorsque notre organisme a été créé en février dernier, la cybersécurité constituait un des plus importants points faibles de notre pays. L'on ne s'était jamais auparavant préoccupé de cybersécurité de façon ciblée et concertée. Je suis fière du travail accompli par le Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle dans ce domaine. Nous avons comblé une lacune et



As to your second question, about how we bring people along and ensure success when we only have control of the levers of a small portion of the critical infrastructure, it is a challenge. To date, and I do not think I am being naïve or overly optimistic, I have been encouraged by the discussions we have had over the past eight months with provinces, with the private sector and with some NGOs across this country. They are keenly interested. When I was first appointed and the office was set up, many of them wrote to the Prime Minister or the minister or to me, saying, "Finally we have someone at the federal level we can deal with and talk to. We are interested. We are doing this, that and the other thing, and we would like to work with you." We made sure we responded quickly to those people.

Our approach to much of the sector work is to work through existing professional organizations or associations, for example, the Canadian Bankers Association, the Canadian Electricity Association, associations of that sort that represent the whole sector. We have terrific relationships with them all.

In terms of what would stimulate them to do the right thing, how they can be persuaded and how we can help those who might need financial help, the motivation for doing the right thing, if you are in the financial sector, the electricity association, providing services to the public, there is a clear economic case to be made, a bottom-line kind of case, that you need to ensure that your infrastructure keeps running and is not susceptible to a range of unnecessary threats. You know what your vulnerabilities are and you are doing something about them. There is a strong economic business case.

As I said earlier, you can no longer, in this very complex, interconnected world, just take care of your own and walk away. You have to make sure the people you do business with and the sectors you are dependent on are also doing the right thing. We can bring sectors together around the table, the banks, the electricity sector, the telecommunications sector, and have a dialogue that has not taken place in this country among the operators of these key services systems.

In the case of provinces, we do have a program, the Joint Emergency Preparedness Program. It is a small program, with less than \$5 million. We use it, for example, to help a province that needs help getting set up or getting plans in place. It is meant to be temporary. It is a kick-start financing program. We put it to good use in the past and will continue to do that. Through various forms of program review, for example, if a province's emergency measures organization has not had the profile or investments it needs, we can help in some cases stimulate that work.

nous sommes à l'avant-garde de l'effort national visant à assurer la cybersécurité.

Quant à votre deuxième question portant sur la façon de rassembler les personnes compétentes pour atteindre nos objectifs alors que nous ne contrôlons qu'une petite partie de l'infrastructure essentielle, cela représente certainement un défi. Jusqu'à maintenant, sans vouloir être trop naïve ou trop optimiste, je suis encouragée par les discussions que nous avons eues au cours des huit derniers mois avec les provinces, avec le secteur privé et avec certains ONG dans l'ensemble du pays. Chacun s'intéresse vivement à cette question. Lorsque j'ai été nommée à mon poste et que le bureau a été constitué, plusieurs de ces intervenants ont écrit au premier ministre, au ministre ou à moi-même pour dire «nous avons finalement un interlocuteur avec qui traiter au niveau fédéral. Nous sommes intéressés. Nous oeuvrons dans tel ou tel domaine, et nous aimerions collaborer avec vous.» Nous nous sommes fait un devoir de leur répondre rapidement.

Pour une bonne partie du travail sectoriel, nous favorisons la collaboration avec des organismes professionnels existants ou des associations, comme par exemple l'Association des banquiers canadiens, l'Association canadienne de l'électricité et d'autres associations de ce genre qui représentent tout un secteur. Nous entretenons d'extraordinaires rapports avec chacune d'entre elles.

Pour ce qui est de les inciter à agir de la bonne façon, de trouver une façon de les persuader et d'aider ceux qui pourraient avoir besoin d'aide financière, qu'il s'agisse du secteur financier, de l'Association de l'électricité ou d'un organisme de service public, il est possible de les motiver à collaborer en invoquant la raison économique, à savoir qu'en bout de ligne, vous devez vous assurer que votre infrastructure puisse fonctionner et ne soit pas vulnérable à une série de menaces inutiles. Lorsque les points vulnérables sont connus, il est possible d'agir en conséquence. La raison économique et la rentabilité sont prioritaires.

Comme je l'ai dit plus tôt, dans ce monde très complexe et très branché, il n'est plus possible de faire seul sa petite affaire et de s'en tirer à bon compte. Vous devez vous assurer que vos partenaires d'affaire ainsi que les secteurs dont vous dépendez agissent de façon appropriée. Nous pouvons rassembler autour d'une table les représentants de différents secteurs comme les banques, le secteur de l'électricité, ou le secteur des télécommunications et permettre pour la première fois dans ce pays à ces organismes de services clés d'engager un dialogue.

Dans le cas des provinces, il existe un programme de collaboration, le Programme conjoint de protection civile. Il s'agit d'un petit programme qui dispose d'un financement de moins de cinq millions de dollars. Nous y avons recours, par exemple, pour aider une province qui a besoin d'assistance à s'organiser et à mettre des plans en place. Il s'agit de mesures temporaires. Il s'agit d'un programme de financement de lancement. Nous l'avons utilisé de façon utile dans le passé et nous allons continuer à le faire. Ainsi, par exemple, lorsqu'un organisme provincial de mesures d'urgence n'a pas bénéficié de la visibilité ou des investissements nécessaires, nous pouvons dans certains cas aider cet organisme par le biais de certaines formes de révision de programmes.

**Senator Day:** The other area of your presentation that I would like you to expand on is in relation to your public relations role or the information management role and just who takes the lead. We heard from Senator Mahovlich in relation to the September 11 attack in the United States about the initial information that Canada was a major launching pad for this terrorism activity. I am not convinced that that has gotten out of the minds of many people that saw that earlier media coverage. You talked about advisories that you send out, your Web site, contacting health ministers, contacting international organizations in relation to computer virus issues, all of which is a different area of managing information than the public perception level. Do you take a lead in relation to the managing of information from a public point of view or from the public media point of view?

**The Chairman:** Ms Purdy, Senator Day is asking you to expand. I will ask you to just touch on the highlights. I have to convene this committee *in camera* shortly to discuss a draft report on other matters. I would invite you to reply as succinctly as you can to his question.

**Ms Purdy:** This area of dealing with Canadians on the whole range of emergencies is a shared responsibility. It is true with respect to public information as well. We cannot do it all. We can do whatever is possible in our mandate. You also are hearing provincial government officials. You are hearing medical officials. I heard the chief medical officer in Ottawa speaking recently about the anthrax threat. All reliable organizations and spokespersons need to step forward in this time of high anxiety to explain what they are doing, to answer questions from the public and to put information in the public domain. It is not a one-stop shopping situation. Everyone at all levels of government needs to be talking to Canadians.

There is no better example than what has happened in New York, where you have the mayor, the governor, the senator, the local fire department and the police department all stepping forward during this time of crisis, talking to New Yorkers, talking to Americans, explaining what is happening. It is a shared responsibility. Among those who are speaking out in the United States are federal government officials, just as we would if it were happening here. Senators have a role to play as well.

**The Chairman:** Many thanks, Ms Purdy and Mr. Harlick. We greatly appreciate your presence here today. It has been an informative and interesting morning.

This public meeting is now adjourned.

The committee continued *in camera*.

**Le sénateur Day:** J'aimerais que vous nous donniez d'autres détails sur un point soulevé dans votre exposé où il était question de votre rôle en matière de relations publiques ou de gestion de l'information et des responsabilités de chacun dans ce domaine. Le sénateur Mahovlich nous a dit, en rapport avec l'attaque du 11 septembre contre les États-Unis, que certaines informations préliminaires identifiaient le Canada comme rampe de lancement de cette activité terroriste. Je ne suis pas certain que toutes les personnes qui ont vu les premiers reportages des médias aient oublié cela. Vous avez parlé de transmission d'avis, de votre site Web, de communications avec les ministres de la Santé ou avec des organismes internationaux en rapport avec la question des virus informatiques mais ce type de gestion de l'information n'a rien à voir avec la perception de la population. Pour ce qui est de l'information destinée à la population ou aux médias publics, est-ce que vous jouez un rôle d'avant plan en matière de gestion de l'information?

**Le président:** Madame Purdy, le sénateur Day vous demande des détails. Je vous demanderais de n'aborder que les points principaux. Je dois réunir notre comité à huis clos sous peu pour discuter une ébauche de rapport sur ces questions. Je vous prie de répondre le plus brièvement possible à sa question.

**Mme Purdy:** Nous partageons la responsabilité de desservir les Canadiens concernant une grande variété de situations d'urgence. Il en est de même en ce qui concerne l'information publique. Nous ne pouvons tout faire. Nous faisons ce que nous permet notre mandat. Les hauts fonctionnaires provinciaux s'impliquent aussi, de même que certains fonctionnaires du domaine de la santé. J'ai récemment entendu le médecin chef d'Ottawa parler de la menace de l'anthrax. Tous les porte-parole d'organismes responsables doivent intervenir en cette période de grande anxiété pour expliquer ce qu'ils font, pour répondre aux questions de la population et pour rendre l'information publique. Il ne saurait être question d'un guichet unique dans une telle situation. Quel que soit le palier de gouvernement, tous les responsables doivent communiquer avec les Canadiens.

Il n'y a pas meilleur exemple que ce qui s'est produit à New York, alors que le maire, le gouverneur, le sénateur, les policiers et les pompiers ont tous fait front commun en cette période de crise pour parler New Yorkais et aux Américains afin de leur expliquer ce qui s'était passé. Il s'agit d'une responsabilité partagée. Aux États-Unis, il y a des hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral qui s'impliquent, tout comme nous le ferions nous-mêmes si la même chose se produisait ici. Les sénateurs ont aussi un rôle à jouer.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Purdy et monsieur Harlick. Nous avons beaucoup apprécié votre présence ici aujourd'hui. La matinée a été informative et intéressante.

La séance publique est maintenant levée.

Le comité va poursuivre à huis clos.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of National Defence:*

Margaret Purdy, Associate Deputy Minister, Office of Critical  
Infrastructure Protection and Emergency Preparedness;

James E. Harlick, Assistant Deputy Minister, Office of  
Critical Infrastructure Protection and Emergency  
Preparedness.

*Du Ministère de la Défense nationale:*

Margaret Purdy, sous-ministre déléguée, Bureau de la  
protection de l'infrastructure essentielle et de la  
planification d'urgence;

James E. Harlick, sous-ministre adjoint, Bureau de la  
protection de l'infrastructure essentielle et de la  
planification d'urgence.



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la  
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## National Finance

## Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, October 24, 2001

Le mercredi 24 octobre 2001

Issue No. 24

Fascicule n° 24

### Third meeting on:

The effectiveness and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation

### Troisième réunion sur:

L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	De Bané, P.C.
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Christensen	Mahovlich
Cools	Moore
Day	Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Furey (*October 24, 2001*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président*: L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente*: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	De Bané, c.p.
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Christensen	Mahovlich
Cools	Moore
Day	Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 24 octobre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 24, 2001  
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:47 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bolduc, Christensen, Day, De Bané, P.C., Finnerty, Mahovlich, Murray, P.C. and Stratton (8).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*As an individual:*

Ken Boessenkool.

*From the Government of Prince Edward Island:*

Hon. Patricia Mella, Provincial Treasurer of Prince Edward Island;

John Palmer, Director of Economics, Statistics and Federal Fiscal Relations.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

Mr. Boessenkool made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Ms Mella made an opening statement and, with Mr. Palmer, answered questions from members of the committee.

At 7:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 24 octobre 2001  
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 47 dans la pièce 705 de l'édifice de Victoria sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bolduc, Christensen, Day, De Bané, c.p., Finnerty, Mahovlich, Murray, c.p. et Stratton (8).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*À titre personnel:*

Ken Boessenkool.

*Du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard:*

L'honorable Patricia Mella, trésorière provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard;

John Palmer, directeur des sciences économiques, des statistiques et des relations fiscales fédérales.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit l'examen de l'efficacité et des améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

M. Boessenkool fait une déclaration et répond aux questions des membres du comité.

Mme Mella fait une déclaration et répond aux questions des membres du comité avec M. Palmer.

À 19 h 40, la réunion est ajournée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Tōnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 24, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:47 p.m. to examine the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we are meeting again in our study of equalization. We have two witnesses tonight. We will try to divide our time more or less equally between the two although, as always, I am in the hands of the committee.

Our first witness has commented and written extensively on this subject. You have some of his writings in your file. He is Ken Boessenkool, President of Sidicus Consulting Limited, an economic and public policy consulting firm. Mr. Boessenkool has published extensively on public policy issues, including papers on federal-provincial transfers, provincial welfare, the tax treatment of family, and monetary policy. He was formerly a policy advisor to the provincial treasurer of Alberta, a policy analyst with the C.D. Howe Institute, and an economic policy adviser to an opposition party which is nameless in his biography but which I can tell you with some certainty is now the official opposition in Ottawa. In May this year he wrote a paper entitled: "Taking off the shackles: Equalization and the Development of Non-renewable Resources in Atlantic Canada," that was published by AIMS, the Atlantic Institute for Market Studies.

Mr. Boessenkool told me privately that he advised the Alberta government on its implementation of the single-rate personal income tax, the first province in the country to do so.

Mr. Boessenkool has an extremely interesting background and has written some provocative papers on the subject. I welcome him with great pleasure and invite him to make an opening statement.

**Mr. Ken Boessenkool, President of Sidicus Consulting Limited:** Honourable senators, I have a fair number of remarks to make. I believe a paper has been passed out: "Ten Reasons to Remove Non-renewable Resources from Equalization." I hope to move through this list quickly, making brief comments on each reason. I have been told that you prefer to listen to my opening statement and then ask me questions.

After 44 years and \$180 billion in equalization spending, the Atlantic Provinces are only barely more able to meet the needs of ordinary citizens with their own revenue sources than when equalization was first introduced in 1957. On average, about 40 per cent of provincial budgets in the four Atlantic Provinces

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 24 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 17 h 47 pour examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous nous réunissons à nouveau aujourd'hui pour discuter de péréquation avec deux témoins. Nous allons essayer de répartir la séance à peu près également entre les deux mais, comme toujours, je me laisserai guider par vos indications.

Notre premier témoin a beaucoup publié sur cette question et vous avez d'ailleurs certains de ses écrits dans votre dossier. Il s'agit de Ken Boessenkool, président de Sidicus Consulting Limited, une firme de consultance en politique économique et publique. M. Boessenkool a beaucoup publié sur des questions d'intérêt public, notamment sur les transferts fédéraux provinciaux, les régimes provinciaux de bien-être social, le traitement fiscal de la famille et la politique monétaire. Durant sa carrière, il a été conseiller politique du trésorier provincial de l'Alberta, analyste de politiques à l'Institut C.D. Howe, et conseiller en politique économique d'un parti d'opposition qui n'est pas désigné dans sa biographie mais dont je peux vous dire avec certitude qu'il constitue aujourd'hui l'opposition officielle à Ottawa. En mai de cette année, il a écrit un document intitulé «Taking off the shackles: Equalization and the Development of Non-renewable Resources in Atlantic Canada», qui a été publié par AIMS, le Atlantic Institute for Market Studies.

M. Boessenkool m'a dit en privé qu'il avait conseillé le gouvernement de l'Alberta sur sa mise en oeuvre du régime d'imposition à taux unique du revenu des particuliers, l'Alberta étant la première province à avoir mis en oeuvre un tel régime.

M. Boessenkool a donc fait une carrière extrêmement intéressante et il a publié des études fort stimulantes sur le sujet qui nous intéresse aujourd'hui. Je l'accueille avec grand plaisir et je lui donne la parole.

**M. Ken Boessenkool, président de Sidicus Consulting Limited:** Honorables sénateurs, j'ai beaucoup de choses à vous dire. Je crois que l'on vous a distribué un document intitulé «Ten Reasons to Remove Non-renewable Resources from Equalization». J'ai l'intention de vous exposer ces 10 raisons, en faisant de brèves remarques sur chacune d'elles. On m'a dit que vous préférez écouter d'abord ma déclaration liminaire puis me poser des questions.

Après 44 ans et 180 milliards de dollars de dépenses de péréquation, les provinces maritimes sont à peine plus capables aujourd'hui de répondre aux besoins de leurs citoyens avec leurs propres sources de recettes qu'en 1957, année de création du Programme de péréquation. En moyenne, près de 40 p. 100 d

comes through federal transfers. A big chunk is in the form of equalization.

The time has never been better, however, for the Atlantic provinces to lessen their dependence on federal transfers and to become masters of their own fate. The picture is positive for the newly emerging offshore oil and gas industry in Atlantic Canada. Within a few years, Newfoundland is projected to be producing about 40 per cent of Canada's conventional oil. A natural gas pipeline, possibly the first of several, already connects Nova Scotia with New England. It appears that offshore and onshore petroleum resources may be discovered in or around virtually every province in the region.

The development of natural resources, primarily oil and gas but other minerals also, creates the conditions in which economic growth in the region could well outstrip that in the rest of the country. Unfortunately, however, because of the treatment of natural resources in equalization, the potential for growth and realizing that potential are two different things for Atlantic Canada.

To address this problem, I have recently proposed, in my paper mentioned by Senator Murray, that non-renewable resources be removed altogether from the equalization program. To explain why, I will now give you the top ten reasons for removing non-renewable resources from equalization. I guarantee that will be one top-ten list that you will never hear from Mr. Letterman.

The first reason is that resource revenues have been nothing but trouble for the equalization program. When equalization was created in 1956, resource revenues were not included. Half of resource revenues were added in 1962. For the next 20 years, particularly during the 1970's OPEC crisis, Ottawa fiddled with the treatment of resource revenues within equalization eight times.

In 1982, under the constitutional renewal, Ottawa moved to the current five-province standard, excluding Alberta and hence its resource revenues from the calculation of payments to recipient provinces. It also excluded the Atlantic provinces.

More recently, Ottawa has made some special bilateral deals with recipient provinces by further tinkering with the resource formula to try to reduce its disincentive effects. Ottawa has created some special cash transfers to a number of the provinces in the Atlantic region, such as Hibernia and various developmental funds, to offset the impact of falling equalization payments as resource royalties grew. In short, resources have never been a good fit within the equalization program.

The second reason is that removing non-renewable resources would vastly simplify the program. Of the 33 revenue bases used in the equalization formula, 11 of them are directly related to

budgets provinciaux des quatre provinces des Maritimes proviennent de transferts fédéraux, une grosse partie sous forme de péréquation.

Cela dit, l'époque actuelle est la meilleure que l'on ait jamais connue pour que les provinces maritimes réduisent leur dépendance à l'égard des transferts fédéraux et deviennent maîtresses chez elles. En effet, l'économie de l'industrie naissante du pétrole et du gaz naturel de haute mer dans les provinces maritimes est particulièrement positive. On prévoit que Terre-Neuve produira d'ici à dans quelques années environ 40 p. 100 du pétrole conventionnel du Canada. Un gazoduc, et ce n'est peut-être que le premier, relie déjà la Nouvelle-Écosse à la Nouvelle-Angleterre. Il semble que l'on risque de découvrir des ressources pétrolières en haute mer et le long des côtes dans pratiquement chaque province de la région.

La mise en valeur des ressources naturelles, essentiellement pétrolières mais aussi minières, crée des conditions qui permettront peut-être bien à la région de connaître un taux de croissance économique largement supérieur à celui du reste du pays. Hélas, étant donné la manière dont les ressources naturelles sont traitées dans le Programme de péréquation, le potentiel de croissance et la concrétisation de ce potentiel sont deux choses très différentes pour la région de l'Atlantique.

Pour faire face à ce problème, j'ai récemment proposé dans l'étude mentionnée par le sénateur Murray que l'on retire complètement les ressources non renouvelables du Programme de péréquation. Cette position repose sur 10 raisons que je vais maintenant vous expliquer. Je vous assure que vous allez entendre une liste des 10 premières raisons que vous n'entendrez jamais chez Dave Letterman.

La première raison est que les recettes des ressources ne font qu'embrouiller le Programme de péréquation. Lors de sa création, en 1956, elles n'étaient pas incluses. C'est en 1962 qu'on a inclus la moitié des recettes issues des ressources. Pendant les 20 années suivantes, notamment pendant la crise de l'OPEP des années 70, Ottawa a manipulé à huit reprises le traitement des recettes des ressources dans le Programme de péréquation.

En 1982, dans le cadre du nouveau constitutionnel, Ottawa a adopté la norme actuelle des cinq provinces, excluant donc l'Alberta et, par conséquent, ses recettes issues des ressources, du calcul des paiements de péréquation. Il a aussi exclu les provinces maritimes.

Plus récemment, Ottawa a négocié des ententes bilatérales spéciales avec les provinces destinataires en manipulant à nouveau la formule des ressources pour essayer de réduire ses effets dissuasifs. Ottawa a créé certains transferts spéciaux en espèces pour un certain nombre de provinces des Maritimes, par exemple dans le cadre d'Hibernia et de divers fonds de développement, afin de compenser l'incidence de la baisse des paiements de péréquation suite à la hausse des redevances issues des ressources. En bref, les ressources naturelles n'ont jamais été une bonne composante du Programme de péréquation.

Deuxième raison: éliminer les ressources non renouvelables simplifierait considérablement le programme. Sur les 33 sources de recettes utilisées dans la formule de péréquation, 11 sont



non-renewable resources and 10 to oil and gas. The categories include "new oil," "old oil," "heavy oil," "mined oil," "third-tier oil," "heavy third-tier oil," and, in case something was missed, "other oil," as well as two categories of "offshore oil and gas" and "natural gas." The eleventh category is "other mineral resource revenues."

Eliminating these tax bases from the formula would vastly simplify equalization and eliminate the number of tax bases in the formula by one-third.

The third reason is having non-renewable resources in equalization produces perverse incentives. Equalization exists to provide the less wealthy provinces with funds to bring their revenues up to a common or a standard level. The very existence of the program and the amounts of money involved demonstrate Canadians' willingness to share across provincial boundaries. Nevertheless, equalization payments can work against provinces' economic best interests when those payments punish recipients for responsible development of their non-renewable resources. To wit, any increase in revenue from these resources is taxed back from a province's equalization payment by as much as 100 per cent. As a result, recipient provinces have little incentive to reduce their reliance on equalization in favour of developing provincial resources.

At a time when fiscal policy is moving away from high marginal tax rates and welfare traps, equalization treatment of resources is rather peculiar. My proposal eliminates the anomaly. It moves the equalization program away from the equivalent of high marginal tax rates on provincial non-renewable resource revenues and from the incentive trap this produces for recipient provinces, particularly the Atlantic provinces.

Having non-renewable resources in the formula causes fiscal problems for Ottawa is the fourth reason. In his seminal book, *Social Canada in the Millennium*, published by the C.D. Howe Institute, Professor Tom Courchene notes that Ottawa's approach to non-renewable resources has been to try and downplay their role over the course of time. The federal government has done so because volatile oil and gas prices have produced large potential swings in the cost of the equalization program. That explains why Ottawa currently excludes Alberta from the calculation of equalization entitlements. However, that means that the program does not properly reflect the average fiscal capacity in the ten provinces. It only reflects the fiscal capacity in five provinces.

The fifth reason to remove non-renewable resources from equalization is because it is arguably unconstitutional to have resource revenues in equalization. The Charter puts the ownership of, and the legislative power over, non-renewable resources exclusively with the provinces. Section 92A in particular restricts

directement reliées aux ressources non renouvelables, et 10 au pétrole et au gaz naturel. Les catégories comprennent le nouveau pétrole, le vieux pétrole, le pétrole lourd, le pétrole de mine, le pétrole de troisième palier, le pétrole lourd de troisième palier et, au cas où on aurait oublié quelque chose, le pétrole autre, ainsi que deux catégories de pétrole et gaz naturel hauturiers et gaz naturel. La onzième catégorie s'intitule «recettes des autres ressources minières».

Éliminer ces sources de recettes de la formule simplifierait considérablement la péréquation et réduirait d'un tiers le nombre de sources de recettes fiscales de la formule.

Troisième raison: la présence des ressources non renouvelables dans la péréquation engendre des incitatifs pervers. La péréquation est destinée à fournir aux provinces moins nanties des fonds qui leur permettront d'avoir des recettes correspondant à un niveau commun ou standard. L'existence même du programme et les sommes d'argent que l'on y consacre démontrent que les Canadiens sont tout à fait prêts à partager les richesses avec les autres provinces. Malgré cela, les paiements de péréquation peuvent nuire aux meilleurs intérêts économiques des provinces lorsqu'ils punissent celles qui procèdent à une mise en valeur responsable de leurs ressources non renouvelables. À preuve, toute augmentation des recettes publiques issue de ces ressources est déduite des paiements de péréquation de la province dans une proportion pouvant atteindre 100 p. 100. En conséquence, les provinces destinataires sont fort peu incitées à réduire leur dépendance envers la péréquation au profit de l'exploitation de leurs ressources naturelles.

À une époque où la politique budgétaire tend à s'écarter des taux d'imposition marginaux élevés et du cercle vicieux de l'aide sociale, le traitement des ressources dans la péréquation est tout à fait bizarre. Ma proposition éliminerait cette anomalie. Elle écarterait le Programme de péréquation de l'équivalent de taux d'imposition marginaux élevés appliqués aux recettes des ressources provinciales non renouvelables et l'écarterait du cercle vicieux de l'aide sociale que cela engendre, notamment pour les provinces de l'Atlantique.

La quatrième raison est que la présence des ressources non renouvelables dans la formule cause des problèmes budgétaires à Ottawa. Dans un ouvrage qui a fait date, *Social Canada in the Millennium*, publié par l'Institut C.D. Howe, le professeur Tom Courchene montre que l'approche d'Ottawa à l'égard des ressources non renouvelables a toujours été d'essayer d'en minimiser le rôle. Le gouvernement fédéral a agi de cette manière parce que la volatilité des prix du pétrole et du gaz naturel a produit de très fortes fluctuations potentielles du coût du Programme de péréquation. Voilà pourquoi Ottawa exclut actuellement l'Alberta du calcul des droits à la péréquation. Toutefois, cela veut dire que le programme ne reflète pas la capacité budgétaire moyenne des 10 provinces mais de seulement cinq d'entre elles.

La cinquième raison pour laquelle il faut retirer les ressources non renouvelables de la péréquation est que leur présence dans la péréquation est peut-être anticonstitutionnelle. En vertu de la Charte, la propriété des ressources non renouvelables, et les pouvoirs législatifs correspondants, appartiennent exclusivement

the right to make laws regarding non-renewable resources to the provinces. Subsection (4) of the same section grants to the provinces the power of direct taxation of non-renewable resources.

Section 125 strengthens this provision by stipulating that lands belonging to a province that include non-renewable resources are not to be taxed.

I will add a caveat on this comment. Offshore resources are treated differently. Legally, they belong to the federal government and not to the provinces. However, I make the argument in my paper that Ottawa has granted de facto ownership to Nova Scotia and Newfoundland of these offshore resources because it has allowed these provinces to tax them. In effect, not legally but de facto, the provinces own those resources because Ottawa has allowed them to collect royalties on those resources.

In reference to the provinces and natural resources Dan Usher has noted that the Constitution gives the provinces ownership of the tree, as well as the entitlement to the fruit. Ottawa in my view has questionable jurisdiction when it comes to redistributing these resources across the country using equalization.

The sixth reason is that having non-renewable resources in equalization does not make economic sense. In my view, there is a good explanation as to why resources never quite fit properly within the equalization formula. From an economic point of view, non-renewable resource royalties are of a fundamentally different nature from other types of revenues. I will provide you with an accounting illustration. Consider a bakery. The revenue from the bread that Bill the baker sells is his income, in effect, the profit and losses of the bakery. It shows up on his income statement. However, if Bill the baker sells one of his ovens, the money from that sale does not enter his income statement. It is not income but the proceeds from the sale of a capital asset.

The taxes on personal and corporate income, as well as sales, are like revenue from the sale of bread. They are properly considered income for the purposes of providing public services.

Non-renewable resources are quite different. As I just pointed out, the Constitution gives these resources to the provinces. When these resources are sold and a province levies a royalty on that sale, all that has changed is that the province now has a cash asset instead of a liquid asset in the ground.

Unfortunately, equalization does not make the distinction between income and the proceeds from the sale of a capital asset. It treats royalty revenues the same as personal, corporate and sales taxes. Equalization payments fall in response to changes in royalties, even though all the province has done is to convert a physical asset, oil and gas in the ground, into a financial asset by selling that for cash and levying a royalty on the sale.

aux provinces. L'article 92A en particulier limite aux provinces le droit d'adopter des lois sur les ressources non renouvelables. Le paragraphe (4) de cet article attribue aux provinces le pouvoir de taxation directe des ressources non renouvelables.

L'article 125 renforce cette disposition en disposant que les terres appartenant à une province et contenant des ressources non renouvelables ne doivent pas être taxées.

J'ajouterai une réserve à cette remarque. Les ressources de haute mer sont traitées différemment. Juridiquement, elles appartiennent au gouvernement fédéral, pas aux provinces. Toutefois, j'avance dans mon étude qu'Ottawa a cédé la propriété de fait de ces ressources hauturières à la Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve en autorisant ces provinces à les taxer. Ainsi, les provinces possèdent ces ressources, pas en droit mais en fait, parce que le gouvernement fédéral les a autorisées à percevoir des redevances à leur égard.

En ce qui concerne les provinces et les ressources naturelles, Dan Usher souligne que la Constitution attribue aux provinces la propriété de l'arbre ainsi que le droit aux fruits. À mon sens, la compétence d'Ottawa est douteuse lorsqu'il s'agit de redistribuer ces ressources dans l'ensemble du pays par le truchement de la péréquation.

Sixième raison: la présence des ressources non renouvelables dans la péréquation n'a aucun sens sur le plan économique. Il existe à mon avis une bonne explication au fait que les ressources ne se sont jamais bien intégrées à la formule de péréquation. Du point de vue économique, les redevances provenant des ressources non renouvelables sont de nature foncièrement différente des autres types de recettes. Je vais vous en donner une illustration comptable. Prenez une boulangerie. Les recettes que le boulanger tire de son pain constituent son revenu et, au fond, les pertes et profits de la boulangerie. Elles figurent sur sa déclaration de revenu. Toutefois, s'il vend l'un de ses fours, le produit de cette vente n'apparaîtra pas sur sa déclaration de revenu. En effet, il ne s'agit pas d'un revenu mais du produit de la vente d'une immobilisation.

Les taxes perçues sur le revenu des particuliers et des entreprises, tout comme sur les ventes, sont similaires aux recettes produites par la vente du pain. Elles sont légitimement considérées comme un revenu servant à dispenser des services publics.

Les ressources non renouvelables sont tout à fait différentes. Comme je viens de l'indiquer, en vertu de la Constitution, elles appartiennent aux provinces. Lorsqu'elles sont vendues et qu'une province perçoit une redevance sur la vente, la seule chose qui a changé est que la province a maintenant une somme en espèces au lieu d'un bien liquide dans le sol.

Hélas, la péréquation ne fait aucune distinction entre le revenu et le produit de la vente d'une immobilisation. Elle traite les recettes des redevances de la même manière que les taxes sur le revenu des particuliers et des entreprises et sur les ventes. Les paiements de péréquation baissent en réponse aux changements des redevances, même si tout ce que la province a fait a été de convertir un bien physique, le pétrole et le gaz naturel du sous-sol, en un bien financier en le vendant pour obtenir des liquidités et en percevant une redevance sur cette vente.



Reason number seven is the equalization formula double-counts the fiscal capacity from resources.

A second economic argument is that the "rents," or pure economic profits from the extraction of natural resources, are effectively capitalized in other prices in the wider economy. To provide an example, I have a graph in the paper that shows this rather explicitly. House prices and wages in Alberta, for example, track oil and gas prices remarkably well. These movements in the prices of other tax bases, wages and housing prices, for example, reflect the additional fiscal capacity that results from the discovery and exploitation of non-renewable resources. Since these other tax bases: wages through personal income tax, and housing prices, through a common measure of property taxes are included in the equalization formula, natural resource revenues do not need to be included.

Scholars defend the capitalization argument and the fact that the United States has no equivalent to Canada's equalization program despite wide variation in fiscal capacities across the States. The predominant U.S. view is that differences in fiscal capacities between, say, New York and Mississippi are reflected, or in the economists' terms, are "capitalized" in differences in wages and other prices such as property values. Therefore equalization is unnecessary.

If Mississippi collects fewer taxes to provide fewer services, it also gets to pay lower wages to provide those services. If New York collects more revenues from its tax bases, it also must pay higher wages to provide those services. There is already an economic adjustment that takes place.

Clearly Canada is not willing to go that far because we have an equalization clause in our constitution, but I put it out there for your consideration.

Removing non-renewable resource revenues would allow the equalization program to reflect all the provinces' fiscal capacity, rather than just the five provinces as the current standard does. This is reason number eight. Because non-renewable resources in Alberta would no longer produce large swings in the program cost, Alberta, along with the Atlantic provinces, could be returned to the formula.

A 10-province standard would therefore be truer to the spirit of section 36 of the Constitution, the so-called "equalization clause," than the current five-province standard.

Removing non-renewable resources would mean very small adjustments for recipient provinces, and this is number nine in the reasons for removing non-renewable resources from equalization. Had my proposal been in place, what would it have meant for the recipient provinces in the 1999-2000 fiscal year? The presence of offshore oil and gas revenues in Newfoundland would have meant a \$6 reduction in its per capita payment compared to the status quo, under my proposal.

Ma septième raison est que la formule de péréquation comptabilise deux fois la capacité budgétaire issue des ressources.

Un deuxième argument économique est que la rente, c'est-à-dire le profit économique pur de l'extraction des ressources naturelles, est à toutes fins utiles capitalisée dans d'autres prix de l'économie générale. À titre d'exemple, vous trouverez dans mon étude un graphique qui fait clairement ressortir ce phénomène. En Alberta, par exemple, le prix des maisons et les salaires suivent remarquablement bien l'évolution des prix du pétrole et du gaz naturel. Ces variations de prix des autres sources d'impôts, les salaires et les prix des maisons, par exemple, reflètent l'aptitude budgétaire additionnelle qui résulte de la découverte et de l'exploitation de ressources non renouvelables. Comme ces autres bases d'imposition que sont les salaires, par le truchement de l'impôt sur le revenu des particuliers, et le prix des maisons, par le truchement d'un facteur commun d'impôts fonciers, sont exclues de la formule de péréquation, les recettes issues des ressources naturelles n'ont pas besoin d'être incluses.

Les universitaires défendent l'argument de la capitalisation et le fait que les États-Unis n'ont pas d'équivalent au Programme de péréquation du Canada malgré de grosses variations dans la capacité budgétaire des États. La thèse qui domine aux États-Unis est que les différences de capacité budgétaire entre, disons, l'État de New York et le Mississippi, se reflètent ou, dans le jargon des économistes, sont «capitalisées» dans les différences de salaires et d'autres prix, par exemple des biens immobiliers. En conséquence, la péréquation est inutile.

Si le Mississippi perçoit moins d'impôts pour dispenser moins de services, il paie également des salaires plus bas pour dispenser ces services. Si l'État de New York perçoit plus de recettes de ses diverses assiettes fiscales, il doit aussi payer des salaires plus élevés pour dispenser ses services. Il y a donc déjà un redressement économique qui se fait.

Manifestement, le Canada n'est pas prêt à aller jusque-là puisque nous avons des dispositions sur la péréquation dans notre Constitution mais je tenais à soumettre cet exemple à votre réflexion.

Retirer les recettes des ressources non renouvelables permettrait au Programme de péréquation de refléter la capacité budgétaire de toutes les provinces plutôt que de cinq seulement, comme c'est le cas actuellement. Cela constitue ma huitième raison. Comme les ressources non renouvelables de l'Alberta ne produiraient plus de grosses fluctuations du coût du programme, l'Alberta pourrait réintégrer la formule, avec les provinces de l'Atlantique.

Une norme à 10 provinces serait donc plus conforme à l'intention de l'article 36 de la Constitution, l'article dit de péréquation, que la norme actuelle à cinq provinces.

Ma neuvième raison est que retirer les ressources non renouvelables se traduirait par des ajustements très petits pour les provinces destinataires. Si ma proposition avait existé en 1999-2000, quelles auraient été les conséquences pour les provinces destinataires? La présence des recettes du pétrole et du gaz naturel hauturiers de Terre-Neuve se serait traduite par une réduction de 6 \$ de son transfert par habitant, par rapport au statu quo.

The remaining Atlantic provinces, as well as Quebec and Manitoba, would have seen a drop in their per capita entitlement by between \$44 and \$69 per capita. Equalization entitlements are measured on a per-person basis. A table in my paper lays out all the numbers, including the total millions-of-dollars impacts.

The most pronounced impact of the proposal would have been for Saskatchewan, where the per-capita entitlement would have more than doubled as a result of eliminating oil, non-renewable gas, and potash revenues from the formula.

When these reductions are put up against total provincial revenues, the total dollar reduction in all provinces would be very modest, around 1 per cent or less of total revenues in all these provinces.

From Ottawa's perspective, the total cost of the program under my proposal would drop by a modest \$33 million, mere peanuts in a \$10.8 billion program.

Are these reductions manageable? Per capita equalization entitlements have fluctuated wildly in the past two decades. The average annual change in entitlements has been more than \$75 per capita in Newfoundland and in New Brunswick, about \$60 for Manitoba and Saskatchewan, and about \$30 per capita in Quebec. Therefore, historical changes have been within the range that I am contemplating here. In addition, these reductions are smaller than the increases these provinces have seen in equalization payments in recent years, as a result of both strong growth in Ontario and Minister Martin's removal of the \$10 billion equalization cap.

The final reason is that the politics of the proposal look good.

I will now conclude with some remarks on the politics of the proposal.

The equalization program, as you all know, is subject to quinquennial reviews, next scheduled for 2004 or 2005, during which all of the provinces and Ottawa together look at the program, make any agreed upon changes, and ratify it for another five years. Therefore, proposing changes that lack broad support across provinces is probably a pointless exercise.

Removing non-renewable resources from the equalization program would likely receive support from both ends of the country. Newfoundland and Nova Scotia have an obvious interest in detaching equalization from non-renewable resource development, particularly as oil and gas production ramps up in the coming few years.

On the other side of the country, and particularly in Alberta, they have an equally obvious interest in any move that would result in provinces having greater autonomy over the development of natural resources. This is why we recently saw Premier Hamm and Premier Klein having very friendly discussions about this issue. Ontario would not likely oppose the proposal, as the impact on that province is minimal or non-existent.

Les autres provinces des maritimes, ainsi que le Québec et le Manitoba, auraient enregistré une baisse de leurs paiements se situant entre 44 \$ et 69 \$ par habitant. Je précise que les droits à la péréquation sont calculés par habitant. Vous trouverez tous ces chiffres dans un tableau de mon document, y compris l'incidence totale en millions de dollars.

L'incidence la plus prononcée de ma proposition aurait été enregistrée par la Saskatchewan, où le paiement par habitant aurait plus que doublé suite à l'élimination des recettes issues du pétrole, du gaz naturel non renouvelable et de la potasse.

Si l'on compare ces réductions aux recettes provinciales totales, la réduction totale en espèces pour toutes les provinces aurait été minime, soit environ 1 p. 100 de leurs recettes totales.

Du point de vue d'Ottawa, le coût total du programme en vertu de ma proposition aurait baissé de 33 millions de dollars, ce qui est tout à fait minuscule pour un programme de 10,8 milliards.

Ces réductions sont-elles gérables? Les paiements de péréquation par habitant ont beaucoup fluctué au cours des 20 dernières années. La variation annuelle moyenne a été de plus de 75 \$ par habitant à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick, d'environ 60 \$ au Manitoba et en Saskatchewan, et d'environ 30 \$ au Québec. En conséquence, les variations historiques ont été tout à fait similaires à celles que j'envisage dans ma formule. En outre, ces réductions sont plus petites que les augmentations dont auraient bénéficié ces provinces au titre de la péréquation dans les années récentes, du fait d'une forte croissance économique en Ontario et de l'abolition par le ministre Martin du plafond de 10 milliards de dollars du Programme de péréquation.

Ma dernière raison est que, politiquement parlant, ce serait du gâteau.

Je vais conclure mon exposé en formulant quelques remarques sur les aspects politiques de la proposition.

Comme vous le savez, le Programme de péréquation fait l'objet d'une révision quinquennale, la prochaine étant prévue pour 2004 ou 2005, alors que toutes les provinces et Ottawa font le point sur le programme, s'entendent sur des modifications et les ratifient pour cinq années supplémentaires. Cela veut dire que proposer des modifications ne jouissant pas d'un large appui des provinces serait probablement un exercice totalement futile.

L'élimination des ressources non renouvelables du Programme de péréquation serait probablement appuyée aux deux extrémités du pays. Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse ont manifestement intérêt à détacher la péréquation de l'exploitation des ressources non renouvelables, étant donné que leur production de pétrole et de gaz naturel devrait augmenter progressivement dans les prochaines années.

À l'autre bout du pays, notamment en Alberta, on serait manifestement tout aussi intéressé par une proposition qui amènerait les provinces à disposer d'une plus grande autonomie quant à l'exploitation de leurs ressources naturelles. Voilà pourquoi nous avons récemment vu le premier ministre Hamm et le premier ministre Klein s'entendre comme larrons en foire à ce sujet. L'Ontario ne s'opposerait probablement pas à l'initiative.



A bigger hurdle might be Quebec, New Brunswick and Prince Edward Island, which would face small reductions from the new formula without the compensation of greater ability to tax existing developments of non-renewable resources.

Consider, however, the pull of four counterweights. First, the changes would represent only 1 per cent of provincial revenues. Second, for every province except P.E.I., the payments would still be larger than those received as recently as two years ago. Third, the decrease from the status quo would be smaller than the recent increase from lifting the \$10 billion ceiling or equalization cap. Fourth, and more importantly from people who know more about natural gas and resources in the Atlantic provinces, it is now widely accepted that the St. Lawrence Basin is one of North America's last remaining major hydrocarbon-bearing basins. Quebec, New Brunswick, and Prince Edward Island are all clamouring to negotiate offshore agreements with Ottawa in case oil and gas are found within their waters.

Onshore drilling is proceeding right now in New Brunswick. The whole eastern end of the country may soon be seeing important oil and gas revenues in the foreseeable future. If these four counterweights are not enough, in my view, Ottawa could easily offer a transition mechanism, which it has done many times in the past, guaranteeing payments at the old level until the new formula caught up, so that no province would lose anything.

In conclusion, given support from east and west and little or no resistance from the centre, Ottawa is unlikely to oppose this proposal. It would mean little to the federal government's bottom line. It would continue to protect the federal balance sheet from the vagaries of the price of non-renewable resources, particularly oil and gas. It would provide a means of substantial simplification of the program, what I could call an intergovernmental "hat trick," not often seen in the arcane world of Canada's intergovernmental relations.

**Senator Bolduc:** What is the impact for the federal government if non-renewable resources were removed from the formula?

**Mr. Boessenkool:** The cost of the program would drop by \$33 million.

**Senator Bolduc:** If it lies in the interests of most of the provinces and federal government to remove non-renewable resources from the program, why are they still in?

**Mr. Boessenkool:** Do you want a political answer to that or a different answer?

**Senator Bolduc:** Both. Let us have both.

étant donné que son incidence serait pour elle minime, voire inexistante.

L'obstacle pourrait être plus difficile à franchir au Québec, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, provinces qui feraient face à de petites réductions de leurs paiements, avec la nouvelle formule, sans avoir la compensation de percevoir des taxes plus élevées sur les développements existants de ressources non renouvelables.

Examinez cependant l'attrait de quatre contrepoids. Premièrement, les changements ne représenteraient que 1 p. 100 des recettes provinciales. Deuxièmement, pour chaque province, sauf l'Île-du-Prince-Édouard, les paiements seraient quand même plus élevés que ceux qui ont été versés aussi récemment qu'il y a deux ans. Troisièmement, la réduction par rapport au statu quo serait plus faible que l'augmentation récente causée par l'abolition du plafond de 10 milliards de dollars. Quatrièmement, et c'est encore plus important pour les gens qui connaissent bien la situation du gaz naturel et des ressources dans les provinces de l'Atlantique, on admet généralement aujourd'hui que le bassin du Saint-Laurent est l'un des derniers bassins restants d'hydrocarbures en Amérique du Nord. Le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard font toutes des pieds et des mains pour négocier des accords hauturiers avec Ottawa au cas où l'on trouverait du pétrole et du gaz naturel dans leurs eaux.

Des forages côtiers se font actuellement au Nouveau-Brunswick. Toute la partie est du pays risque d'engranger d'importantes recettes du pétrole et du gaz naturel dans un avenir prévisible. Si ces quatre contrepoids ne sont pas suffisants, à mon avis Ottawa pourrait facilement offrir un mécanisme de transition, comme cela s'est souvent fait dans le passé, en garantissant des paiements à l'ancien niveau jusqu'à ce que la nouvelle formule les ait rattrapés, ce qui fait qu'aucune province n'y perdrait quoi que ce soit.

En conclusion, étant donné l'appui de l'Est et de l'Ouest et une résistance minime, voire nulle, du centre, Ottawa ne s'opposerait probablement pas à cette proposition qui ne signifierait pas grand-chose du point de vue des recettes globales du gouvernement fédéral. Le bilan fédéral continuerait d'être protégé contre les vicissitudes du prix des ressources non renouvelables, notamment du pétrole et du gaz naturel. La formule permettrait de simplifier considérablement le programme et produirait ce que j'appellerais un «truc du chapeau» intergouvernemental, chose rarissime dans le monde mystérieux des relations intergouvernementales au Canada.

**Le sénateur Bolduc:** Quel serait l'impact sur le gouvernement fédéral du retrait des ressources non renouvelables de la formule de péréquation?

**M. Boessenkool:** Le coût du programme baisserait de 33 millions de dollars.

**Le sénateur Bolduc:** Si cette proposition est dans l'intérêt de la plupart des provinces et du gouvernement fédéral, pourquoi n'a-t-elle pas encore été mise en oeuvre?

**M. Boessenkool:** Voulez-vous une réponse politique ou une réponse différente?

**Le sénateur Bolduc:** Les deux.

**Mr. Boessenkool:** First of all, once you open up Pandora's box it is like the Constitution. One makes a sensible proposal and suddenly many provinces come forward with proposals that are much less sensible. My understanding is that Minister Martin is very concerned about opening up one part of the program and having everyone else come to the table with their various little concerns. I believe that is part of the reason.

The complexity of this program makes it difficult to take a small piece. I think this is where a committee such as yours and the other committees in the house can make a persuasive case to say: Maybe we do not need to review everything but, given what is going on in Atlantic Canada and that Premier Klein has been very supportive of this, a very strong case can be made for examining this one peculiar piece of equalization and fixing it in a way that would leave the Atlantic provinces better off.

Does that answer your question?

**Senator Bolduc:** Yes. I must say that I have always thought that assets should not be included in equalization. To me, in terms of economics, including assets makes no sense.

**The Chairman:** I hope you know that Senator Bolduc was trained at the University of Chicago.

**Mr. Boessenkool:** I have some friends who have been trained there too. It is a very good place.

On each of these points I can make a few more remarks. The idea of these resources being capital assets is not just something that economists in think tanks, like me, think up. If you look at what Alberta has done with their natural resources in the last 25 years, you will see an example. The Alberta Heritage Savings Trust Fund was created for a number of reasons. One reason was that the people of Alberta realized that their non-renewable assets that were in the ground were assets that should benefit all future generations.

I released a paper this past week. Its topic concerned Alberta's fiscal situation and I was fairly critical of the fact that in the last two years Alberta has started to spend too much of its non-renewable resources. Twenty years ago it put this money in the Heritage Fund. In the past five or six years it has been using this money to pay off debt. In both cases it took a long-term asset approach to non-renewable resources. Really, Alberta is where I got the idea for this proposal for the equalization program.

**Senator Bolduc:** The Alberta example is part of the argument but its result is actually is the main part. The Alberta practice has had a perverse economic effect.

**Mr. Boessenkool:** In the paper I make the point that the way non-renewable resources are treated in the formula actually gives the provinces an incentive to spend this money as quickly as they can and to bring it in their annual revenues, because the federal

**M. Boessenkool:** Tout d'abord, une fois qu'on ouvre cette boîte de Pandore, c'est comme la Constitution. Quelqu'un fait une proposition raisonnable et, d'un seul coup, beaucoup de provinces nous arrivent avec des propositions qui le sont beaucoup moins. Je crois comprendre que le ministre Martin est très réticent à ouvrir une partie du programme au risque que tout le monde débarque avec ses petites revendications. Je crois que cela fait partie de l'explication.

Ce programme est tellement complexe qu'il est difficile d'en modifier un petit élément. Voilà pourquoi je pense qu'un comité comme le vôtre, agissant en commun avec les autres comités de la Chambre, pourrait présenter des arguments tout à fait convaincants en disant: Nous n'avons peut-être pas besoin de tout revoir mais, considérant ce qui se passe dans les provinces de l'Atlantique et considérant l'appui vigoureux du premier ministre Klein, il pourrait être tout à fait légitime de se pencher sur cet aspect particulier du Programme de péréquation afin de le régler d'une manière qui laisserait les provinces maritimes dans une meilleure situation.

Cela répond-il à votre question?

**Le sénateur Bolduc:** Oui. Je dois dire que j'ai toujours pensé que les biens de cette nature ne devraient pas faire partie de la péréquation. À mon avis, sur le plan économique, inclure des immobilisations n'a aucun sens.

**Le président:** J'espère que vous savez que le sénateur Bolduc a été formé à l'Université de Chicago.

**M. Boessenkool:** J'ai quelques amis qui ont aussi étudié là-bas. C'est une excellente université.

Je peux faire quelques remarques complémentaires sur chacun de ces points. L'idée que ces ressources constituent des immobilisations n'est pas une idée fumeuse d'économistes comme moi oeuvrant dans des centres d'études politiques. Si vous examinez ce que l'Alberta a fait de ses ressources naturelles pendant les 25 dernières années, vous y trouverez un exemple. L'Alberta Heritage Savings Trust Fund a été créé pour plusieurs raisons, l'une d'entre elles étant que les citoyens de l'Alberta ont compris que leurs richesses non renouvelables du sous-sol étaient des richesses qui devraient profiter aussi aux générations futures.

J'ai publié la semaine dernière une étude sur la situation budgétaire de l'Alberta dans laquelle je critiquais assez vivement le fait que, depuis deux ans, l'Alberta a commencé à dépenser trop de ses ressources non renouvelables. Il y a 20 ans, cet argent avait été placé dans le Heritage Fund. Depuis cinq ou six ans, la province s'en sert pour rembourser sa dette. Dans les deux cas, on a considéré les ressources non renouvelables comme un bien à long terme. En fait, c'est en Alberta que j'ai eu cette idée de proposition pour le Programme de péréquation.

**Le sénateur Bolduc:** L'exemple de l'Alberta fait partie de l'argument, mais son résultat constitue en fait l'élément essentiel. Ce qu'a fait l'Alberta a eu un effet économique pervers.

**M. Boessenkool:** J'affirme dans mon étude que la manière dont les ressources renouvelables sont traitées dans la formule donne en fait aux provinces une incitation à dépenser l'argent le plus vite possible et à l'intégrer à leurs recettes annuelles car le



government reduces their equalization payments when their royalties go up. There is actually an incentive for the Atlantic provinces not to treat these revenues as long-term capital assets, as Alberta has done when they paid down debt and set up the Heritage Fund. Because it is in the formula, the Atlantic provinces are forced to bring incoming revenues into their current revenues unless they want to adjust their expenditure side. I believe that is perverse.

**Senator Bolduc:** That is, in my opinion, the strongest argument against it.

**Mr. Boessenkool:** Brian Lee Crowley often makes a case that I find difficult to make because I come from Alberta. He says that when Alberta developed their non-renewable resources, for every buck they got, the federal government did not take a dollar away. Why should we be treating the Atlantic provinces any differently?

**Senator Bolduc:** The problem is that resources in the Maritimes are federal resources.

**Mr. Boessenkool:** Some of them are.

**Senator Bolduc:** They have been considered provincial.

**Mr. Boessenkool:** My arguments get into a little bit of trouble there, since offshore resources legally belong to the federal government. Nevertheless, the federal government has been treating such resources as provincial right from the beginning. Newfoundland and Nova Scotia are levying royalties on these offshore resources. I argue that, Ottawa has considered these resource revenues to be provincial.

I understand from speaking to Mr. Crowley at the Atlantic Institute for Market Studies that a fair amount of onshore activity is going on as well. In this instance a case can also be made for Voisey's Bay.

**Senator Bolduc:** I am surprised because New Brunswick is aware that something might happen also in the Gulf of St. Lawrence, but the minister of finance from New Brunswick said he is still against it. I would not have taken that position.

**Mr. Boessenkool:** I remember the minister's comments well, and was equally surprised, as was the Premier of Alberta. He had been speaking to Premier Hamm and they had gotten along fairly well on this issue, which in Canada is something remarkable. It is not often that Alberta and some of the Atlantic Provinces can see eye to eye on some of these kinds of issues. It was surprising, in my view, to see the Premier of New Brunswick take quite a different view.

**The Chairman:** I think your points on the politics of the proposal are sound. However, when the Minister of Finance Paul Martin was last spring we discussed this very issue with him. He poured cold water on it. He was not enthusiastic.

The officials take the view: Why should we treat those revenues differently? The provinces do not treat them any differently. It is a rather circular matter.

gouvernement fédéral réduit leurs paiements de péréquation lorsque leurs redevances augmentent. Les provinces maritimes sont donc en fait incitées à ne pas traiter ces recettes comme des immobilisations à long terme, comme l'Alberta l'a fait en remboursant la dette et en créant le Heritage Fund. Comme ces recettes sont dans la formule, les provinces de l'Atlantique sont obligées de les intégrer à leurs recettes courantes, à moins qu'elles ne veuillent ajuster leurs dépenses. À mon sens, c'est un effet pervers.

**Le sénateur Bolduc:** Pour moi, c'est l'argument le plus convaincant.

**M. Boessenkool:** Brian Lee Crowley présente souvent un argument qui m'est difficile de formuler parce que je viens de l'Alberta. Il affirme que, lorsque l'Alberta a exploité ses ressources non renouvelables, le gouvernement fédéral ne lui a jamais retiré un dollar pour chaque dollar qu'elle en a tiré. Pourquoi devrait-il maintenant traiter différemment les provinces maritimes?

**Le sénateur Bolduc:** Le problème, c'est que les ressources des Maritimes sont des ressources fédérales.

**M. Boessenkool:** Certaines d'entre elles.

**Le sénateur Bolduc:** On les a considérées provinciales.

**M. Boessenkool:** Je reconnais qu'il s'agit là d'un obstacle pour ma proposition, étant donné que les ressources hauturières appartiennent juridiquement au gouvernement fédéral. Néanmoins, celui-ci les traite comme des ressources provinciales depuis le début. Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse perçoivent des redevances à leur sujet. J'en conclus qu'Ottawa les considère comme des ressources provinciales.

Après avoir discuté avec M. Crowley, au Atlantic Institute for Market Studies, j'ai réalisé qu'il y a aussi beaucoup d'activité sur terre. Par exemple, on pourrait également présenter cet argument pour Voisey's Bay.

**Le sénateur Bolduc:** Je suis surpris parce que le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick dit qu'il est toujours contre, alors que le Nouveau-Brunswick sait parfaitement qu'on risque de découvrir des ressources dans le golfe du Saint-Laurent. Je ne comprends pas sa position.

**M. Boessenkool:** Je me souviens très bien de ses remarques, qui m'ont tout aussi surpris que vous, tout comme elles ont surpris le premier ministre de l'Alberta. Il venait de discuter avec le premier ministre Hamm et les deux s'étaient très bien entendus sur cette question, ce qui est tout à fait remarquable pour le Canada. Il est rare que l'Alberta et certaines provinces de l'Atlantique adoptent la même position sur ce type de question. J'ai donc été surpris de voir le premier ministre du Nouveau-Brunswick prendre une position tout à fait différente.

**Le président:** Je pense que vos remarques sur l'aspect politique de la proposition sont bonnes. Toutefois, quand j'ai discuté de cette question avec le ministre des Finances, Paul Martin, au printemps dernier, il s'est montré fort peu réceptif.

L'opinion des fonctionnaires est la suivante: pourquoi devrions-nous traiter ces recettes différemment? Les provinces ne les traitent pas différemment. On tourne en rond.

To make matters worse, Premier Harris not too long ago spoke with some acerbity against the proposal of Premier Hamm. I do not know quite what to make of that.

I suppose the principle of the thing is that as the province's fiscal situation improves equalization entitlements should diminish. Generally, that is a very easy proposition to sell to people.

**Mr. Boessenkool:** I make a point in the paper that the development of non-renewable resources in Alberta and other provinces is a principal driver of economic growth elsewhere. Mr. Crowley wrote an opinion piece on this very point soon after Mr. Harris made his comment, that one must distinguish between what is driving economic growth and the resulting economic growth. I have no argument with Premier Harris on the one hand: If the personal and corporate income tax revenues and sales tax revenues in New Brunswick and Nova Scotia go up by 100 per cent, their equalization payments should go down. Those are real revenues that they can spend.

A non-renewable resource, however, is a capital asset, or stock, and not a flow. I do not think it correct to not allow provinces to develop their own non-renewable resources. Mr. Crowley wrote an op-ed that made that point to Mr. Harris.

**The Chairman:** Are you saying we should go back to the ten-province standard?

**Mr. Boessenkool:** Yes. If the eleven non-renewable resource tax bases are removed, then you can return to a ten-province formula and not have these wild swings in the formula, all driven by Alberta and natural resource prices. The numbers that I quoted to you about the effects on the program are the result of going to ten provinces and then taking out the non-renewable resources. Again, it is all in the paper from the Atlantic Institute for Market Studies, which is available to be downloaded on line, or I could have copies provided to the members, if they wish.

**The Chairman:** Just to give some comfort to the provincial treasurer from Prince Edward Island, would you like to give us your assurance that in your scheme there will be some transitional compensation for such a province that would lose in the beginning?

**Mr. Boessenkool:** There are a number of things to consider. One is that the small reduction that would result from my proposal is much smaller than the recent increases that P.E.I. has seen. More importantly, at the time of the big changes made in 1967, 1972, and 1982, the federal government said to the provinces: You are here now. The new proposal will put you here but will grow you at a different rate. If you are here now, then we will start you on the new one here and we will let the formula catch up to that, and when it hits where you were before, then we will start pushing you up.

Pour empirer les choses, le premier ministre Harris a fait récemment des remarques relativement acerbes au sujet de la proposition du premier ministre Hamm. Je ne sais que conclure de tout cela.

Je suppose que le principe fondamental est que les paiements de péréquation de la province devraient diminuer à mesure que s'améliore sa situation budgétaire. D'un point de vue général, cela devrait être facile à faire accepter.

**M. Boessenkool:** J'affirme dans mon étude que l'exploitation des ressources non renouvelables en Alberta ou ailleurs est le principal moteur de croissance économique. M. Crowley a publié un article à ce sujet, peu après les remarques de M. Harris, en disant qu'il faut faire une distinction entre ce qui propulse la croissance économique et ce qui résulte de la croissance économique. Je n'ai pas de difficulté avec l'argument du premier ministre Harris s'il dit que, lorsque les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et des taxes de vente augmenteront de 100 p. 100, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, les paiements de péréquation de ces provinces devraient baisser. Il s'agira de recettes réelles, qu'elles pourront vraiment dépenser.

En revanche, une ressource non renouvelable représente un bien en capital, une immobilisation, pas un flux d'argent. Je ne pense pas qu'il soit légitime de ne pas permettre à une province d'exploiter ses propres ressources non naturelles. C'était précisément l'argument de M. Crowley en réponse à M. Harris.

**Le président:** Pensez-vous que nous devrions retourner à la norme des 10 provinces?

**M. Boessenkool:** Oui. Si l'on élimine les 11 assiettes fiscales provenant des ressources non renouvelables, on peut retourner à une norme de 10 provinces, ce qui évitera les énormes fluctuations de la formule, qui sont toutes provoquées par l'Alberta et par le prix des ressources naturelles. Les chiffres que je vous ai cités au sujet des effets du programme sont le fruit d'une formule à 10 provinces avec l'élimination des ressources non renouvelables. Tout cela est exposé en détail dans l'étude du Atlantic Institute for Market Studies, que l'on peut obtenir facilement par Internet et dont j'ai apporté avec moi quelques exemplaires pour les sénateurs que cela intéresse.

**Le président:** Juste pour rassurer un peu la trésorière provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard, pensez-vous que l'on devrait donner l'assurance, avec votre proposition, que toute province qui se retrouve perdante au début bénéficierait d'une compensation de transition?

**M. Boessenkool:** Il y a plusieurs choses à prendre en compte à ce sujet. La première est que la petite réduction que provoquerait ma proposition sera bien inférieure aux récentes augmentations que vient d'enregistrer l'Île-du-Prince-Édouard. Plus important encore, au moment des modifications importantes apportées en 1967, en 1972 et en 1982, le gouvernement fédéral a dit aux provinces: Voici votre situation actuelle et, avec la nouvelle proposition, vous allez vous retrouver dans telle situation, avec un taux de croissance différent. Considérant votre situation actuelle, nous allons la protéger avec la nouvelle formule jusqu'à ce que



Ottawa has done that a number of times in the past. There is no real reason why they could not calculate the new entitlement and give the assurance that the entitlement would never drop below what it was a few years ago.

The interesting thing is that as the rest of the economy goes down in Canada, we could see a fairly substantial drop in equalization. I have not recalculated these numbers with the new economic forecast in them but I am beginning to think that if I did, the numbers would show an improvement.

**The Chairman:** We will ask the P.E.I. treasurer, when she comes to the table, whether they have been doing any number-crunching along those lines.

**Senator Stratton:** While I agree with what you are saying in principle I believe it would be wonderful to get everybody off the negative side and on to the positive side.

In Manitoba we have a wonderful renewable resource called hydroelectric energy. We also have a wonderful renewable resource that is water. In this day and age, water and the export of it is a subject everybody considers heretical. Although this issue is not on the table yet, it will be soon.

Politics being the art of the possible, how could you sell your proposal or make it palatable to those provinces that will be hit? A \$4 per capita loss may not seem like much, but when at the level of \$40 per capita, it starts to hurt when you talk in terms of provinces that lack that stature. There has to be something offered in return if you are going to take out non-renewable resources. Senator Murray has suggested a transitional period. The best provincial response to the idea would at least be neutral, if not on side. Do you have any ideas on that?

**Mr. Boessenkool:** I believe in a transitional mechanism such as I just described, where current levels are guaranteed. Moving forward is one way to do that. My paper gives the calculations for 1998. In 1998, most provinces saw a one-year increase in their equalization payments in a range from \$98 to \$125 per capita. Why? Did their costs of delivering services change? No. Did their revenues go down in the Atlantic provinces? No. What happened? Ontario grew like a mad dog and drove up the average tax base in the country. The Atlantic provinces suddenly received a large increase in equalization.

Therefore, to my way of thinking, you take the good with the bad. If this proposal results in at least two provinces, if not all four Atlantic provinces, being able in the future to benefit from the development of natural resources, to move to a natural gas and oil-based economy on par or somewhere like Alberta, why would you not do it? Why would you not be able to trade off the short-term small losses for the long-term gains, especially when in the last of years there have been some fairly substantial increases in the equalization payments.

celle-ci vous ait permis de combler l'écart. Ensuite, quand vous aurez atteint ce niveau, vous commencerez à remonter.

Ottawa a agi de cette manière à plusieurs reprises dans le passé. Il n'y a donc aucune raison pour qu'on ne calcule pas aujourd'hui les nouveaux droits à la péréquation en donnant l'assurance à la province qu'elle ne tombera pas en dessous de ce niveau où elle était il y a quelques années.

Ce qui est intéressant c'est que, avec la récession économique, nous risquons de constater une baisse notable des paiements de péréquation. Je n'ai pas calculé le nouveau chiffre avec les nouvelles prévisions économiques mais je ne suis pas loin de penser que, si l'on faisait les calculs, les chiffres seraient beaucoup plus favorables.

**Le président:** Nous demanderons à la trésorière de l'Île-du-Prince-Édouard, lorsqu'elle s'avancera à la table, si son ministère a fait des calculs en ce sens.

**Le sénateur Stratton:** Bien que je sois d'accord avec ce que vous dites, en principe, je pense qu'il serait merveilleux que tout le monde passe du positif au négatif.

Au Manitoba, nous avons une merveilleuse ressource renouvelable, l'énergie hydroélectrique, c'est-à-dire l'eau. Or, tout le monde affirme qu'exporter de l'eau serait une hérésie. Bien qu'aucune proposition n'ait encore été faite en ce sens, ça ne saurait tarder.

La politique étant l'art du possible, comment pourriez-vous faire accepter votre proposition par les provinces qui seraient touchées? Une perte de 4 \$ par habitant n'est peut-être pas grand-chose mais, s'il s'agit de 40 \$ par habitant, ce n'est pas négligeable pour des provinces qui sont déjà démunies. Il faudrait leur offrir quelque chose si vous voulez enlever les ressources renouvelables. Le sénateur Murray a parlé d'une période de transition. La meilleure réponse provinciale à cette idée serait la neutralité, sinon l'acceptation. Avez-vous des idées là-dessus?

**M. Boessenkool:** Je pense qu'il devrait y avoir un mécanisme de transition similaire à celui que je viens de décrire, où les niveaux actuels sont garantis. Dans mon étude, vous trouverez des chiffres pour 1998. Cette année-là, la plupart des provinces ont enregistré une augmentation, d'une année, de leurs paiements de péréquation, de l'ordre de 98 \$ à 125 \$ par habitant. Pourquoi? Est-ce que le coût de prestation de leurs services a augmenté? Non. Est-ce que les recettes ont baissé dans les Maritimes? Non. Que s'est-il donc passé? Il y a eu une expansion phénoménale en Ontario, ce qui a relevé la moyenne de tout le pays. D'un seul coup, les provinces de l'Atlantique ont touché une forte augmentation de leur péréquation.

D'après moi, si l'on accepte une augmentation, il faut aussi accepter une diminution. Si ma proposition signifie qu'au moins deux provinces, si ce n'est les quatre provinces maritimes, auront la possibilité de profiter à l'avenir de l'exploitation des ressources naturelles, pour se doter d'une économie du gaz naturel et du pétrole relativement similaire à celle de l'Alberta, pourquoi ne pas aller dans ce sens? Ne seriez-vous pas prêts à assumer une petite perte à court terme pour des gains importants à long terme, d'autant plus que vous avez bénéficié d'augmentations assez substantielles des paiements de péréquation ces dernières années?

When I was working for the finance minister of Alberta we had discussions around the table about equalization. As soon as one province puts something on the table where anyone's payments go down, it is a political non-starter. Then you are into the realm of developing transition mechanisms. I have one in the paper because I have been in politics long enough to know you need those things. There are a lot of smart people in the Department of Finance.

Given the political coalition of the Western and the Atlantic Provinces, both with natural resources, over the long term, I do not put it beyond the federal government to develop a workable transition mechanism.

**Senator Bolduc:** I wish you good luck.

**Senator Christensen:** We were talking about actual resources. However, these terms seem to blur when you discuss non-renewable and natural resources. Water and hydroelectric power are renewable resources. We are, however, also talking about minerals and diamonds. They are non-renewable resources. Is that correct?

**Mr. Boessenkool:** Thank you for that clarification. My paper makes a very clear distinction between renewable resources and non-renewable resources.

Renewable resources are not excluded. Forestry stays in the formula. Quebec Hydro stays in the formula. Manitoba Hydro stays in the formula. They are all renewable resources.

Consider that when a resource is renewable, there is an annual, measurable income stream. This is different with a non-renewable resource. Once you sell a barrel of oil, you cannot put it back in the ground. Once you cut down a tree, you can grow a new tree. Thank you for that.

**Senator De Bané:** Please give me your opinion concerning the following proposal. Equalization in the long-term is bad because, in the same way that transfers to individuals create dependency, unconditional transfers to the public finances of the province can also create dependency. Hence, irrespective of the formula, equalization may have a perverse effect. Would it not be more difficult and challenging but much more promising if the federal government, instead of sending a cheque to a province, devised policies that would allow each province to attain the maximum of its economic potential? This is a lot more difficult than to send a cheque to a province and then devise policies that are not sensitive to the economic problems and issues of each province.

I am wondering whether equalization, which in 1957 was a revolutionary idea, today may have a perverse effect, similar to cash transfers to individuals.

**Mr. Boessenkool:** Speaking in general terms, I see the goal of equalization that allows provinces to develop their own policy in an autonomous way. This is why we have an equalization program that is unconditional. When equalization was devised, a political bargain was struck among the provinces that could afford to raise

Quand je travaillais pour le ministre des Finances de l'Alberta, nous avons discuté de péréquation. Dès qu'une province propose quelque chose qui entraîne une baisse des paiements, de quoi que ce soit, c'est politiquement mortel. Il faut donc concevoir des mécanismes de transition. J'en propose un dans mon étude parce que j'étudie la politique depuis assez longtemps pour savoir que c'est nécessaire. Il y a beaucoup de gens brillants au ministère des Finances.

Considérant la coalition politique des provinces de l'Ouest et de l'Atlantique, qui possèdent toutes des ressources naturelles, à long terme, je ne vois pas pourquoi le gouvernement fédéral ne pourrait pas concocter un mécanisme de transition acceptable.

**Le sénateur Bolduc:** Je vous souhaite bonne chance.

**Le sénateur Christensen:** Nous parlions de ressources réelles mais il semble y avoir une certaine confusion entre les ressources non renouvelables et les ressources naturelles. L'eau et l'électricité sont des ressources renouvelables. Par contre, les ressources minières et les diamants sont des ressources non renouvelables. n'est-ce pas?

**M. Boessenkool:** Merci de cette précision. Dans mon rapport, je fais une distinction très claire entre les ressources renouvelables et non renouvelables.

Les ressources renouvelables ne seraient pas exclues. La formule tiendrait toujours compte des ressources de la forêt, d'Hydro-Québec, d'Hydro-Manitoba, qui sont toutes des ressources renouvelables.

Quand on parle d'une ressource renouvelable, il faut considérer qu'on parle d'un flux de recettes annuelles mesurables. C'est bien différent des ressources non renouvelables. Quand vous avez vendu un baril de pétrole, vous ne pouvez pas le remettre dans le sol. Quand vous avez coupé un arbre, vous pouvez en planter un autre. Merci de cette précision.

**Le sénateur De Bané:** Je voudrais avoir votre opinion sur la proposition suivante. La péréquation est mauvaise à long terme car, tout comme les transferts aux particuliers créent une dépendance, des transferts inconditionnels de deniers publics à une province créent aussi une dépendance. Donc, quelle que soit la formule, la péréquation peut avoir des effets pervers. Ne serait-il pas plus prometteur, bien que peut-être plus difficile, que le gouvernement fédéral, au lieu d'envoyer un chèque aux provinces, conçoive des politiques permettant à chaque province d'atteindre le maximum de son potentiel économique? C'est sans doute beaucoup plus difficile que de signer un chèque pour une province puis de concevoir des politiques qui ne tiennent pas compte de la problématique économique de chacune d'entre elles.

Je me demande si la péréquation, qui était une idée révolutionnaire en 1957, n'est pas devenue aujourd'hui un programme pervers, semblable aux transferts d'argent aux particuliers.

**M. Boessenkool:** De manière générale, j'estime que le but de la péréquation est de permettre aux provinces d'élaborer leurs propres politiques, de manière autonome. Voilà pourquoi nous avons un Programme de péréquation sans condition. Quand on a conçu le programme, on a négocié une entente politique avec les



their own revenues and design their own programs, and with the provinces that could not. That bargain recognized that there are weaker provinces in this country that, if left to their own vagaries, they would not be able to provide the services the provinces of Alberta and Ontario are able to provide. Therefore, the bargain provides them with unconditional transfers so that all of us can develop our provincial sets of policies in a more decentralized way than seen in many other countries.

When you talk about the dependency of equalization, I agree you can make the case. My case against non-renewable resources is partly a dependency case but there are more substantive arguments behind it. When I hear "dependency of equalization," I worry a little about us losing this great thing we have: a decentralized country. Part of the reason we have a decentralized country is because we provide these monies to all provinces so that can run their own services.

Secondly, at the C.D. Howe Institute, I studied the changes in cash transfers from Ottawa to the various provinces, and in particular the components of those transfers. If you examine the amount of money coming from equalization to the Atlantic provinces, Quebec, Saskatchewan, Manitoba and the others, it makes up a very small component of all inter-regional transfers in Canada. In economic terms, if you have a constant transfer going to a province over a long period of time, there is not that much argument that such a transfer causes a lot of dislocation. The problem arises when transfers shift up and down a lot. The shifts can cause economic dislocations by their sheer size.

I found that transfers from the unemployment insurance program; transfers from various special cost-shared programs that Ottawa has had with the provinces over the years; transfers as a result of special bilateral agreements between Ottawa and provinces far and away swamped the equalization program in terms of their possible economic dislocation effects.

When people ask me if equalization is having a negative incentive effect, if it is creating dependency in the Atlantic Provinces, I say you can make that case. However, against that must be set this great deal we have in Canada that allows us to have decentralized provinces.

Furthermore, to the extent that there is dependency, in my view, the problem is not equalization. We should fix employment insurance and these one-of deals that go on and all of the non-employment insurance programs that operate under employment insurance.

C.D. Howe Institute recently published a paper showing that only 40 per cent of expenditures in the employment insurance program actually go to people who are unemployed and claiming employment insurance benefits. A myriad of other programs Ottawa is paying for have an extremely poor track record of success.

provinces pour leur permettre d'accroître leurs propres recettes et de concevoir leurs propres programmes, de façon à offrir quelque chose à celles qui ne le pouvaient pas. Dans le cadre de cette entente, on a admis qu'il y a des provinces plus faibles que d'autres qui, laissées à elles-mêmes, ne seraient pas capables d'offrir des services similaires à ceux de l'Alberta et de l'Ontario. On leur a donc offert des transferts inconditionnels afin que chacune puisse élaborer ses propres politiques, de manière plus décentralisée qu'on ne le voit dans beaucoup d'autres pays.

Si vous dites que la péréquation crée une dépendance, je dois convenir que c'est une thèse très sérieuse. Mon argument contre les ressources non renouvelables repose en partie sur cette thèse de dépendance, mais aussi sur d'autres arguments plus fondamentaux. Quand j'entends quelqu'un critiquer la «dépendance de la péréquation», je m'inquiète de la perte de cette chose extraordinaire que nous avons: un pays décentralisé. Or, si nous avons un pays décentralisé, c'est en partie parce que nous versons de l'argent à toutes les provinces pour qu'elles puissent gérer leurs propres services.

Deuxièmement, à l'Institut C.D. Howe, j'ai étudié l'évolution des transferts en espèces d'Ottawa aux diverses provinces et, surtout, les éléments composant ces transferts. Si l'on examine la quantité d'argent qui est versée aux provinces maritimes, au Québec, à la Saskatchewan, au Manitoba et à d'autres, cela ne représente qu'une très petite partie de tous les transferts interrégionaux au Canada. Du point de vue économique, s'il y a un transfert constant vers une province pendant une longue période, il est peu contestable que cela risque de causer beaucoup de distorsion. Le problème se pose lorsque les transferts fluctuent beaucoup, ce qui peut causer beaucoup de distorsion économique.

J'ai constaté que les transferts reliés à l'assurance-emploi, les transferts reliés aux divers programmes spéciaux à coûts partagés qu'Ottawa a négociés avec les provinces au cours des années, les transferts résultants d'ententes bilatérales entre Ottawa et certaines provinces, écrasent considérablement ceux du programme de péréquation pour ce qui est de l'aptitude à causer des distorsions économiques.

Quand on me demande si la péréquation peut avoir un effet dissuasif, c'est-à-dire si elle crée une dépendance dans les provinces de l'Atlantique, il m'est difficile de dire que non. Toutefois, ce phénomène doit être contrebalancé par cet avantage extraordinaire que nous avons au Canada d'avoir des provinces décentralisées.

En outre, pour autant qu'il y ait dépendance, le problème ne vient pas à mon avis de la péréquation. Il faudrait régler aussi l'assurance-chômage et toutes ces ententes ponctuelles qui sont négociées, ainsi que tous les programmes d'assurance non reliés à l'emploi et qui passent pour de l'assurance-emploi.

L'Institut C.D. Howe a récemment publié une étude montrant que seulement 40 p. 100 des dépenses du programme d'assurance-emploi bénéficient effectivement à des gens qui sont au chômage et qui réclament des prestations. Il faut ajouter à cela une foule d'autres programmes que paie Ottawa et dont le succès est particulièrement douteux, c'est le moins que l'on puisse dire.

**The Chairman:** Transfers from the federal treasury to individuals include EI and Old Age Security. What about programs like health, post-secondary education and social assistance all of which are more or less subsumed in the CHST?

**Mr. Boessenkool:** I wrote a paper in 1996, at the C.D. Howe Institute, about the tremendous amount of unfairness in the move from the former Canada Assistance Program and established programs financing to the CHST, which kept all the old disparities of those prior programs. However, to the great credit of Minister Martin in the last six or seven years, we have moved closer to an equal per-capita transfer in the CHST.

A program like equalization is meant to redistribute. I return to my previous point that if equalization is the program explicitly being used to redistribute, programs outside of equalization should treat Canadians as Canadians no matter where they live. We already have a program that redistributes among provinces. Hence, the CHST should be equal per capita, requiring equal eligibility standards for employment insurance programs across the country. Expenditures on the non-insurance part of employment insurance should be spread equally across the country. It is my view that these expenditures should not be made by the federal government, but by the provincial governments. However, that is a topic for another day.

We have an explicit, constitutionally divined, redistribution program in this country called equalization. However, we also have all these other programs which "super-equalize" that are causing many more problems than equalization has.

**The Chairman:** I agree with you. *Mea culpa*: in terms of the cap on the cap. I could go into the background of that in considerable detail but will not.

However, when the Premier of Newfoundland was here the other day, he was incensed that the change to a more per capita driven formula has worked to the disadvantage of that province. He indicated that 600,000 people in Winnipeg is one thing; 600,000 people spread over a territory the size of Newfoundland and Labrador is quite another, and our transfers for programs like that cannot be totally beholden to some mathematical formula.

**Mr. Boessenkool:** This is the classic "needs" argument for equalization and/or the CHST. Given my decentralization leanings, that proposal causes me some concern. It means giving Ottawa a freer hand in the way in which it tells provinces how to conduct their affairs.

Australia is an example of a needs-based equalization program. Not only are differences in fiscal capacity measured on the revenue side but also differences in capacity and need on the expenditure side. Over time, the Australian Federal Government has taken several of these programs out of the equalization formula and created certain bilateral programs through which it

**Le président:** Les transferts du Trésor fédéral aux particuliers comprennent l'assurance-emploi et la Sécurité de la vieillesse. Qu'en est-il de programmes reliés à la santé, à l'enseignement postsecondaire et à l'assistance sociale, qui ont tous plus ou moins été intégrés au TCSPS?

**M. Boessenkool:** J'ai rédigé en 1996 une étude pour l'Institut C.D. Howe sur l'injustice énorme qu'a été le remplacement du Régime d'assistance du Canada et du programme de financement des programmes établis par le TCSPS, étant donné que celui-ci conservait toutes les disparités des anciens programmes. Toutefois, au grand crédit du ministre Martin, nous nous sommes rapprochés pendant les six ou sept dernières années d'un programme plus égalisé de transferts par habitant avec le TCSPS.

Un programme comme la péréquation vise à redistribuer de la richesse. Je reviens à mon argument antérieur voulant que, si la péréquation doit servir explicitement à redistribuer, les programmes autres que la péréquation devraient traiter tous les Canadiens de la même manière, partout où ils se trouvent. Nous avons déjà un programme qui redistribue les richesses entre les provinces. En conséquence, le TCSPS devrait être un montant égal par habitant, avec des critères d'admissibilité égaux pour les programmes d'assurance-emploi du pays. Les budgets de la partie non-assurance de l'assurance-emploi devraient être répartis également dans tout le pays. J'estime que ces dépenses ne devraient pas être faites par le gouvernement fédéral mais par les gouvernements provinciaux, mais ce n'est pas le sujet du débat d'aujourd'hui.

Nous avons un programme de redistribution explicite et garanti par la Constitution, la péréquation. Toutefois, nous avons aussi d'autres programmes de «super-péréquation» qui causent beaucoup plus de problèmes que la péréquation.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous. Je fais mon *mea culpa*: en termes de plafond sur le plafond. Je pourrais parler de tout cela en grand détail mais je ne le ferai pas.

Quoi qu'il en soit, lorsque le premier ministre de Terre-Neuve s'est adressé à nous, l'autre jour, il a dit s'être élevé contre l'évolution vers une formule plus axée sur des paiements par habitant, parce que cela avait défavorisé sa province. Il nous a indiqué que fournir des services à 600 000 personnes à Winnipeg c'est une chose, mais fournir les mêmes services à 600 000 personnes réparties sur un territoire aussi vaste que celui de Terre-Neuve et du Labrador, c'en est tout une autre, et que nos programmes de transfert ne peuvent donc être totalement fondés sur une sorte de formule mathématique.

**M. Boessenkool:** C'est l'argument classique des «besoins» de la péréquation et du TCSPS. Étant donné mon penchant pour la décentralisation, cette proposition m'inquiète. Cela voudrait dire en effet qu'on donne plus de latitude à Ottawa pour dire aux provinces comment gérer leurs affaires.

L'Australie nous offre un exemple de programme de péréquation fondé sur les besoins. Non seulement y a-t-il des différences dans la capacité budgétaire, mesurée par les recettes, mais il y en a aussi quant aux besoins, mesurés par les dépenses. À terme, le gouvernement fédéral de l'Australie a extrait plusieurs de ses programmes de sa formule de péréquation et a créé certains



dictates to the states exactly how they have to run these programs. I think such programs would be to the detriment of our country.

I have some sympathy for the idea of a needs indicator in equalization and/or the CHST in theory. However, the political side of me worries about Ottawa telling the provinces how they ought to run their affairs.

**The Chairman:** The devil is in the details.

**Senator De Bané:** Mr. Boessenkool, I submit that it would be a lot more promising if the federal government took into consideration the geographic, or spatial, dimension of the federal system, instead of just telling the Department of Finance to do the math and send the appropriate cheques to the provinces. That is a lot easier, but we have seen the consequences. They have not been very promising.

Incidentally, Quebec has established a task force to look into those matters and are going to table their report within a month.

Equalization was put into the Constitution in 1982 because Mr. Trudeau had to pay that price in order to secure the support of some premiers for the Constitutional initiative. I believe if each department took into consideration the aspirations and economic potential of each province that equalization would be a lot more promising in the long-term.

My second question challenges the question: Should we or should we not include natural resources, whether renewable or non-renewable? I believe one of the flaws of our constitution is that the Fathers of Confederation placed natural resources, whether renewable or not, in the provincial jurisdiction.

Within one country some people may be wealthier than others because they are more dynamic than others or because they are more hard-working than others. In Quebec, we have the Beauce region adjacent to the American border where one finds the most dynamic private entrepreneurs. They have no resources. They go to the States and cut lumber there, import it back to the Beauce region to produce furniture, and then export the furniture. The region's rate of unemployment is lower than the Quebec average. I understand that is because they are more hard-working.

However, within the same country some people are wealthier than others because they are sitting on this or that asset for which they are not responsible.

From a political point of view, if you had to rewrite the Constitution, would you say that natural resources should be part of the provincial domain or the federal domain? Should the federal government send a cheque either to the people or to the provincial government? In short, should natural resources belong to the province or to the state?

**Mr. Boessenkool:** We have a constitution that has assigned these matters to the provinces. Should those resources be national resources as opposed to regional resources? In Canada we have made a tremendous political bargain, with differences in wealth and different approaches to policy across the country. I believe

programmes bilatéraux par le truchement desquels il impose aux États la manière dont ils doivent gérer les programmes. À mon sens, cette formule nous serait préjudiciable.

Je suis sensible à l'idée d'un critère de besoin pour la péréquation ou le TPSCS, d'un point de vue théorique. Toutefois, le volet politique de la chose m'inquiète car je ne voudrais pas qu'Ottawa dise aux provinces comment gérer leurs affaires.

**Le président:** Il faudrait faire attention aux détails.

**Le sénateur De Bané:** À mon avis, monsieur Boessenkool, il serait largement préférable que le gouvernement fédéral tienne compte de la dimension géographique, ou spatiale, du système fédéral, au lieu de demander simplement au ministère des Finances de faire des calculs et d'envoyer des chèques aux provinces. Certes, c'est beaucoup plus facile mais nous en avons vu les conséquences. Elles ne sont pas encourageantes.

Incidemment, le Québec a mis sur pied un groupe de travail pour étudier cette question et il doit déposer son rapport d'ici un mois.

La péréquation a été intégrée à la Constitution en 1982 parce que c'est le prix que M. Trudeau a dû payer pour obtenir l'appui de certains premiers ministres provinciaux à son initiative constitutionnelle. Je crois que la péréquation serait un programme beaucoup plus prometteur à long terme si chaque ministère tenait compte des aspirations et du potentiel économique de chaque province.

Voici donc ma deuxième question: Devrions-nous inclure ou non les ressources naturelles, qu'elles soient renouvelables ou non renouvelables? Je pense que l'une des failles de notre Constitution est que les pères de la Confédération ont donné les ressources naturelles, renouvelables ou non, aux provinces.

Dans un pays, certaines personnes peuvent être plus riches que d'autres parce qu'elles sont plus dynamiques ou qu'elles travaillent plus. Au Québec, nous avons la région de la Beauce, qui est près de la frontière américaine, où l'on trouve les entrepreneurs les plus dynamiques de toute la province. Pourtant, ils n'ont pas de ressources. Ils vont aux États-Unis où ils coupent du bois qu'ils ramènent en Beauce pour fabriquer des meubles qu'ils exportent ensuite aux États-Unis. Le taux de chômage de la région est plus bas que la moyenne provinciale. À ma connaissance, cela provient du fait qu'ils travaillent plus fort.

Toutefois, il y a dans le même pays des gens qui sont plus riches que d'autres parce qu'ils ont la chance d'être assis sur telle ou telle richesse sans avoir rien fait pour l'avoir.

D'un point de vue politique, si vous deviez reformuler la Constitution, placeriez-vous les ressources naturelles dans le champ de compétence provincial ou fédéral? Croyez-vous que le gouvernement fédéral devrait envoyer un chèque, que ce soit aux individus ou aux provinces? En bref, les ressources naturelles devraient-elles appartenir à la province ou à la nation?

**M. Boessenkool:** Nous avons une Constitution qui les attribue aux provinces. Devrait-on considérer que ce sont des ressources nationales plutôt que régionales? Nous avons fait au Canada un pacte politique extraordinaire, en tenant compte des différences de richesse et des différences d'objectif des diverses régions. Je pense

those are part of what makes Canada great. Some of those differences arise from resources.

The provinces with those resources today will not always have them tomorrow. In the early 1900s there arose a situation where Alberta was the poor boy of Confederation and the Atlantic provinces the rich boys of Confederation. I have just completed a paper warning Alberta that its supply of natural resources do not belong to just this year but to the future generations of Albertans. Who is to say that in 50 years the Atlantic Provinces may be back up on top as rich boys if Alberta misuses the resources it has today.

We have a dynamic federation. If these resources in the ground drive economic activity in other areas of the economy and this is taken into account in a redistribution program called equalization, we are, in fact, sharing the benefits across the country in a way that we should.

I am concerned about the approach of taking the resources we have in the ground today, selling them and spending all of the money today. Whether done on a national basis or a provincial basis, the issue is more how we are treating the resources in the ground. We are still a heavily resource-dependent country. We ought to be careful about the incentives we create for provinces to develop their resources and spend them.

I am unconvinced that provincial ownership has made the matter worse than it would have been had the resources been nationally owned. The development of natural resources in Alberta means there is other economic activity in Alberta that, if included in a national equalization program, would be reflected in the degree of sharing we do across the country.

**The Chairman:** We will have to take a blank sheet of paper and start reinventing the country. If we were starting all over again, somebody at this table might think that education should be in the federal jurisdiction.

Years ago Premier Hatfield of New Brunswick made a speech at Mount Allison University, in Sackville, New Brunswick. An academic stood up and made a big speech that education, certainly post-secondary, should be in the hands of the federal government. Ottawa should take it over, and did the Premier agree? Mr. Hatfield answered: "No." The academic said: "Why not?" Mr. Hatfield said: "I will give you one reason. If the federal government took over post-secondary education, there would only be one university in New Brunswick and it would not be Mount Allison." That ended the argument.

**Senator Mahovlich:** I believe that water is a renewable resource. Do you agree with that?

**Mr. Boessenkool:** I agree with that.

**Senator Mahovlich:** Water flows from province to province. Water could become a big problem. If you start taking water out of our country, what will happen to the fish?

que c'est un des facteurs de notre grandeur. Et cela s'applique également aux ressources.

Les provinces qui ont des ressources aujourd'hui ne les auront pas nécessairement demain. Au début des années 90, l'Alberta était le parent pauvre de la Confédération, et les provinces de l'Atlantique étaient les parents riches. Je viens d'achever une étude où je mets l'Alberta en garde contre le fait que ses ressources naturelles ne lui appartiennent pas seulement pour cette année mais aussi pour les générations futures. Qui peut dire si, dans 50 ans, les provinces maritimes n'auront pas repris le haut du pavé, surtout si l'Alberta gaspille ses ressources aujourd'hui?

Nous bénéficions d'une fédération dynamique. Si les ressources que nous possédons sont un moteur d'expansion économique générale, et si cela est pris en considération dans un programme de redistribution que nous appelons la péréquation, c'est nous tous qui en partageons les bienfaits, de manière légitime.

Je me méfie de l'idée que l'on pourrait vendre les ressources naturelles et dépenser tout l'argent aujourd'hui. Que cela se fasse à l'échelle nationale ou à l'échelle provinciale, le vrai problème est plutôt de savoir comment nous devrions traiter les ressources. Nous sommes toujours un pays qui est fortement tributaire de ses ressources. Nous devrions donc faire très attention aux incitatifs que nous donnons aux provinces d'exploiter leurs ressources et de dépenser les recettes correspondantes.

Je n'ai pas la conviction que la propriété provinciale ait rendu les choses pires que si l'on avait eu une propriété nationale. L'exploitation des ressources naturelles en Alberta signifie qu'il y a d'autres activités économiques en Alberta qui, si elles sont incluses dans un programme national de péréquation, se traduiront par un partage accru de bienfaits dans l'ensemble du pays.

**Le président:** Je crois que nous allons tous devoir sortir du papier et un crayon pour réinventer le pays. Toutefois, si nous nous y mettons, sachez qu'il y aura toute de suite quelqu'un qui dira que l'éducation devrait peut-être relever du gouvernement fédéral.

Il y a des années, le premier ministre Hatfield du Nouveau-Brunswick venait de faire un discours à l'Université Mount Allison, de Sackville. Un universitaire s'est levé et a fait une longue intervention pour dire que l'enseignement, en tout cas postsecondaire, devrait certainement être une responsabilité fédérale. D'après lui, Ottawa devrait en assumer le contrôle. Quelle a été la réaction du premier ministre? M. Hatfield a répondu: «Non.» L'universitaire a dit: «Pourquoi pas?» M. Hatfield a dit: «Je vais vous donner une raison. Si le gouvernement fédéral assumait le contrôle de l'enseignement postsecondaire, il n'y aurait qu'une université au Nouveau-Brunswick et ce ne serait pas Mount Allison.» Fin de la discussion.

**Le sénateur Mahovlich:** Je pense que l'eau est une ressource renouvelable. Êtes-vous d'accord?

**M. Boessenkool:** Oui.

**Le sénateur Mahovlich:** L'eau passe d'une province à l'autre. L'eau pourrait devenir un gros problème. Si l'on commence à enlever de l'eau du pays, que deviendra le poisson?



**Mr. Boessenkool:** The nice thing about selling our water is that we get it back when it rains.

**Senator Mahovlich:** I do not agree. You are going to get fooled on this issue.

**Mr. Boessenkool:** I am out of my jurisdiction.

**Senator Mahovlich:** I think you are. Look at the problem with floods you have had over there.

**The Chairman:** Thank you for a very interesting and quite provocative presentation. We have enjoyed it very much.

I would like to hear from you, if there are any changes you would think should be made in the equalization program. I noticed in the piece you did for AIMS that you did deal with some of the proposals that Professor Courchene made. We are going to have him here, and Dan Usher is coming next week. For anything you would like to send us that you have already done or want to do for us in terms of other changes you think might be made in the equalization program, we, Parliament and the country would be in your debt.

**Mr. Boessenkool:** I encourage you also to have Mr. Crowley here as well from the Atlantic Institute for Market Studies.

**The Chairman:** We are trying to get him.

Colleagues, we will turn now to the Treasurer of Prince Edward Island.

The Honourable Patricia Mella has been in the Prince Edward Island legislature since 1993. She has served as leader of the opposition, the Progressive Conservative Party, in that province, and since 1996 as Provincial Treasurer, minister responsible for the P.E.I. Public Service Commission, the P.E.I. Liquor Control Commission, the P.E.I. Lending Agency, and Status of Women. She is accompanied by the Director of Economics, Statistics and Federal Fiscal Relations in the Prince Edward Island Treasurer's Department, Mr. John Palmer, whom I welcome also on your behalf.

Committee members have copies, in English and in French, of Ms Mella's presentation. I now invite the Honourable Patricia Mella, Provincial Treasurer of Prince Edward Island, to make her opening statement.

**Hon. Patricia Mella, Provincial Treasurer, Government of Prince Edward Island:** Mr. Chair, committee members, I am delighted to be here. I consider it a privilege and opportunity to speak to the committee. I wish you well in your deliberations.

Since Senator Mahovlich is here, I will note that when I was leaving home I told my daughter that I was going to appear before a Senate committee, and Frank Mahovlich was on it. She said: "Who is Frank Mahovlich?"

**Senator Bolduc:** She must be under 30. Too young to remember.

**Ms Mella:** Of course, I was able to explain that I was around for the Original Six, and I knew exactly who Frank Mahovlich was. I think your concern about water has more to do with outdoor rinks, perhaps, than anything else.

**M. Boessenkool:** Le gros avantage de l'eau, c'est que, si on la vend, elle revient sous forme de pluie.

**Le sénateur Mahovlich:** Je ne suis pas d'accord. Vous allez vous faire avoir avec ça.

**M. Boessenkool:** Vous sortez de mon champ de compétence.

**Le sénateur Mahovlich:** Pas du tout. Regardez le problème des inondations qu'il y a eu là-bas.

**Le président:** Je vous remercie pour un exposé très intéressant et fort stimulant. Nous avons beaucoup apprécié cette discussion.

J'aimerais que vous repreniez contact avec nous s'il y a des changements que vous souhaitez recommander au Programme de péréquation. J'ai constaté dans l'article que vous avez rédigé pour AIMS que vous y parlez de certaines des propositions du professeur Courchene. Il doit venir devant notre comité, tout comme Dan Usher, la semaine prochaine. S'il y a quoi que ce soit que vous voulez nous envoyer, soit dans les études que vous avez déjà publiées, soit au sujet d'autres changements que nous devrions d'après vous apporter au Programme de péréquation, nous, le Parlement et le pays, vous en serons très reconnaissants.

**M. Boessenkool:** Je vous encourage aussi à inviter M. Crowley, du Atlantic Institute for Market Studies.

**Le président:** Nous essayons de l'inviter.

Chers collègues, nous allons maintenant passer à madame la trésorière de l'Île-du-Prince-Édouard.

L'honorable Patricia Mella est députée de l'Île-du-Prince-Édouard depuis 1993. Elle a été chef de l'Opposition, c'est-à-dire du Parti progressiste-conservateur de la province; elle est trésorière provinciale, ministre responsable de la Commission de la fonction publique, de la Commission de contrôle des alcools, de l'Agence de prêt et de la Commission de la condition féminine depuis 1996. Elle est accompagnée de M. John Palmer, directeur des sciences économiques, des statistiques et des relations fiscales fédérales de l'Île-du-Prince-Édouard. Je leur souhaite la bienvenue en votre nom.

Les membres du comité ont reçu des exemplaires, en anglais et en français, de la déclaration de Mme Mella que j'invite donc maintenant à prendre la parole.

**L'honorable Patricia Mella, trésorière provinciale, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard:** Monsieur le président, membres du comité, je suis très heureuse d'avoir le privilège et la chance de pouvoir m'adresser à vous, et je vous souhaite beaucoup de succès dans vos délibérations.

Comme le sénateur Mahovlich est ici, je dois dire que, quand je parlais de chez-moi, j'expliquais à ma fille que j'allais m'adresser à un comité du Sénat dont Frank Mahovlich fait partie. Elle m'a dit: «Qui est Frank Mahovlich?»

**Le sénateur Bolduc:** Elle doit avoir moins de 30 ans. Elle est trop jeune pour savoir ça.

**Mme Mella:** Je lui ai expliqué que j'avais connu l'époque des six premières équipes et que je savais parfaitement qui est Frank Mahovlich. Je crois que votre préoccupation au sujet de l'eau, est plus reliée aux patinoires extérieures qu'à quoi que ce soit d'autre.

**Senator Mahovlich:** That is where I got my start.

**Ms Mella:** Mr. Chair, I am pleased to have this opportunity to present the views of my province with respect to the equalization program.

The inclusion of this program in the Canadian constitution signifies its extreme importance to all Canadians. After five years as provincial treasurer, I find myself the longest serving provincial minister of finance. During this period my concerns over the inadequacies of these vital program have grown. On April 26 this year I joined my colleagues from the neighbouring Atlantic provinces to make presentations to the Commons' standing committee on finance concerning Bill C-18 and amendments to the Fiscal Arrangements Act. That amendment specifically concerned the equalization ceiling that continues to be of serious concern to the provinces.

My remarks this evening address a broad range of equalization program issues.

As provincial treasurer, I have on many occasions expressed my government's concern over the various aspects of the program. I have done this through correspondence with the Minister of Finance, through private discussions with him and discussions at federal-provincial ministers' meetings.

In addition, the province has played a vocal role at provincial-territorial meetings of ministers of finance and premiers in support of the program. There have been exchanges of correspondence between my premier and the Prime Minister on the subject on several occasions. Premiers and provincial finance ministers all agree that the equalization ceiling must be removed immediately, and that work be undertaken to develop a strengthened and fairer formula. This could be achieved through a move to a ten-province standard and comprehensive revenue coverage. These points were repeated by ministers of finance at their Vancouver meeting as recently as October 11.

Notwithstanding the strong case for improving the adequacy of the program, the federal government to date has steadfastly chosen to defend the status quo. Through the course of this presentation, I hope to clarify the many aspects of this ongoing debate.

I am sure you have heard from various quarters concerning the issue of the alleged disincentive effects of the present formula, the unnecessary complexity of the formula, and the unfairness of the claw-back effects of the program for resource revenues. I will comment on these important points in turn.

Prince Edward Island has a major vested interest in ensuring that the equalization program is understood, is accepted, is properly measured, and is adequately financed. We count on the federal government to ensure that the program adequately meets its constitutional objective. While equalization may not be well understood, vast numbers of Canadians rely on this program to

**Le sénateur Mahovlich:** C'est là que j'ai commencé ma carrière.

**Mme Mella:** Monsieur le président, je suis heureuse de pouvoir vous communiquer le point de vue de ma province sur le Programme de péréquation.

L'inclusion de ce programme dans la Constitution canadienne illustre bien sa très grande importance aux yeux de tous les Canadiens et Canadiennes. Trésorière provinciale depuis cinq ans, je suis la ministre des Finances ayant le plus d'ancienneté au pays et, pendant ces années, j'ai nourri des inquiétudes croissantes quant aux lacunes de ce système essentiel. Plus tôt cette année, le 26 avril plus exactement, mes collègues des provinces de l'Atlantique et moi-même nous sommes réunis pour nous prononcer, devant le Comité permanent des finances, sur le projet de loi C-18, un amendement à la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Cet amendement porte principalement sur la disposition plafond du Programme de péréquation, une source d'inquiétude constante pour les gouvernements provinciaux.

Mes commentaires de ce soir porteront sur un large éventail de questions liées au Programme de péréquation.

J'aimerais d'abord préciser que, en tant que trésorière provinciale, j'ai maintes fois exprimé au ministre des Finances les inquiétudes de mon gouvernement quant à divers aspects de ce programme en lui écrivant et en discutant avec lui, en privé ou lors des réunions fédérales-provinciales des ministres.

Mon gouvernement s'est d'ailleurs exprimé en faveur de ce programme aux réunions des ministres des Finances et des premiers ministres provinciaux et territoriaux, mon premier ministre ayant également, à plusieurs occasions, échangé par écrit avec son homologue fédéral à ce sujet. Les premiers ministres et les ministres des Finances se sont tous entendus sur la nécessité d'éliminer sur-le-champ la disposition plafond du Programme de péréquation, ainsi que sur le besoin de renforcer la formule actuelle. Pour y parvenir, il faudrait adopter la norme des dix provinces et la couverture complète des revenus, points qui ont d'ailleurs été repris par le ministre des Finances lors d'une réunion à Vancouver le 11 octobre dernier.

En dépit du besoin manifeste d'améliorer l'efficacité de ce programme, le gouvernement fédéral s'est jusqu'ici borné à défendre le statu quo. J'espère donc que ma présentation viendra clarifier de nombreux aspects de ce débat incessant.

Vous aurez probablement entendu divers points de vue quant aux supposés effets dissuasifs de la formule actuelle, à sa complexité injustifiée et à l'inéquité des sommes récupérées dans l'application de cette formule en ce qui a trait aux recettes d'exploitation de ressources uniques. Je reviendrai toutefois sur ces points un peu plus tard.

L'Île-du-Prince-Édouard a un intérêt direct et majeur à s'assurer que le Programme de péréquation est compris, accepté, équitablement réparti et adéquatement financé. Nous nous fions donc au gouvernement fédéral pour s'assurer que le programme répond bien à son objectif, tel qu'inscrit dans la Constitution. Bien que ce programme ne soit pas très bien compris, un grand nombre de



maintain a balanced playing field across this country for government services and tax levels.

The program is essential to my province's finances as it continues to be our single largest revenue source. The personal income tax, for example, contributed \$161 million in revenues to the province in 1999-2000, while equalization was recorded at \$256 million.

Our present dependence on equalization is not something we are happy about. We do take pride in the fact that over the long-term the percentage contribution of federal transfers to our revenues has been shrinking. In the early 1980s equalization formed 32 per cent of our revenues. Today it is 28 per cent. As our economy expanded relative to that of other provinces, so our dependence has declined. Last year Prince Edward Island led the country in employment growth.

Let me begin by discussing the response of the federal government to provincial concerns.

I have reviewed the varying responses to the federal government to calls for improvement. The common thread appears to be that the present program works well; that it was never cutback, like other federal programs, during the 1990s; that it has delivered large increases in dollars to equalization-receiving provinces; and that the balance of the ceiling, the floor and the standard are important to maintaining the program.

We find it particularly troublesome to be told by federal ministers that the equalization program has never been cutback when other programs were, and that somehow this provided receiving provinces with a special benefit. I note recent comments by Minister Dion to my premier in that regard. Comments at the Commons finance committee in April by federal officials emphasized that the program had grown by 33 per cent since 1993. This suggests that the present program has been very generous. These remarks entirely ignore the basic purpose of the program, the automatic nature of the payout of equalization entitlements, and the large improvement in federal and provincial finances in recent years.

We must remember that we need the program to function adequately in order to allow provinces to deliver provincial government services that are reasonably comparable without resorting to extraordinary high levels of taxation.

The whole purpose of the program is to provide a level playing field for our people and our businesses so that the Canadian economy is able to function at its optimum. The program is all about horizontal balance between provinces. If the program fails in some measure, then levels of education, or health, or highways

Canadiens et de Canadiennes ne bénéficieraient pas de l'équilibre national relatif qu'ils connaissent actuellement en matière de services gouvernementaux et d'impôts s'il n'existait pas.

Ce programme est donc essentiel aux finances de mon gouvernement et continue d'être sa principale source de recettes. Par exemple, les recettes de l'Île-du-Prince-Édouard provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers pour 1999-2000 totalisaient 161 millions de dollars, tandis que son paiement de péréquation s'établissait à 256 millions de dollars pour la même année.

Il va de soi que nous ne tirons aucun plaisir de notre dépendance actuelle au Programme de péréquation, mais nous sommes toutefois fiers de souligner que, au fil des ans, cette dépendance par rapport aux transferts du fédéral a diminué. Au début des années 80, la péréquation représentait 32 p. 100 de nos recettes; aujourd'hui, 28 p. 100. Notre économie connaissant une certaine croissance comparativement à celle des autres provinces, notre dépendance a diminué. L'an dernier, c'est à l'Île-du-Prince-Édouard que l'on a enregistré la plus forte croissance de l'emploi au pays.

J'aimerais maintenant traiter de la réponse du gouvernement fédéral aux inquiétudes provinciales.

Si l'on passe en revue les diverses réponses du gouvernement fédéral à nos demandes d'amélioration, elles semblent toutes se résumer au fait que ce programme fonctionne bien, qu'il n'a pas fait l'objet de compressions dans les années 90, contrairement aux autres programmes fédéraux, que les provinces ayant droit à un paiement de péréquation ont joui de sommes grandement supérieures ces dernières années et que l'équilibre entre les dispositions plafond et plancher, ainsi que la norme établie, sont des composantes nécessaires au maintien de ce programme.

Il est très inquiétant pour nous d'entendre les ministres fédéraux nous dire que le Programme de péréquation n'a jamais subi de compressions, contrairement aux autres programmes, et que cela a en quelque sorte permis aux gouvernements provinciaux d'en tirer un avantage spécial. Je pourrais d'ailleurs citer les commentaires récents du ministre Stéphane Dion à mon premier ministre à cet égard, ainsi que les commentaires formulés au Comité permanent des finances par des représentants fédéraux qui ont insisté sur la croissance de 33 p. 100 qu'a connue le programme depuis 1993, ce qui sous-entend sa grande générosité. Ces commentaires ne tiennent pas du tout compte de l'objectif fondamental du programme, de la nature automatique du versement des paiements de péréquation et de la grande amélioration des finances fédérales et provinciales ces dernières années.

Il est important de nous rappeler que nous avons besoin de ce programme pour fonctionner adéquatement, et ainsi permettre à chacun des gouvernements provinciaux d'offrir à ses habitants des services qui sont raisonnablement comparables sans recourir à une imposition exorbitante.

Ce programme vise à fournir des conditions équitables aux habitants et aux entreprises du Canada de façon à optimiser l'économie nationale. C'est une simple question d'équilibre entre les provinces. Si le programme ne répond pas à son objectif, ce sont le niveau d'éducation, les normes des soins de santé, la

or other provincial services will deteriorate and taxes will be forced up, causing provincial economies to suffer.

It is my firm belief that the federal government has perpetuated the myth that poorer provinces have been treated particularly well in order to justify continuing cost-containment for the program.

I want to be clear that the equalization program did not confer favourable treatment to less wealthy provinces during the cutbacks of the 1990s. In fact, the payout from the program was in decline through most of that decade when all levels of government were struggling with deficits and shrinking revenues.

The federal public accounts show that 1999-1992 federal payments to provinces for equalization were \$9.9 billion, in 1996-1997 9.4 billion, and even less in the intervening years. Only since 1997 have they shown any upward trend. For P.E.I., equalization revenues peaked in 1990-1991 at \$206 million and fell off to a level as low as \$158 million in 1993-1994. It did not regain previous levels until 1997-1998. Equalization-receiving provinces also endured the cutbacks to the CHST, as well as effects of EI changes and other reductions in federal spending.

While the federal government may claim that the program was not explicitly targeted for cutbacks in this period, it should be recognized that the formula itself delivered the reductions automatically. Further, moves by the federal government to lower the ceiling in those years did reduce entitlements in total by over \$3 billion. In more recent years, the entitlements have increased, but this is simply the formula working, reflecting the growing provincial revenues and responsibilities.

It is extremely discouraging to hear the federal minister and his counterparts pretend that they have somehow improved the program when they have actually reduced the adequacy of the program by adding further constraints to it.

It is extraordinary to observe the degree of publicity the federal finance minister and his colleagues have accorded the release of increased entitlements, as though they have improved the program following many years of stagnation.

The recent growth has come in a period of unprecedented buoyancy in the economy. This buoyancy has automatically raised both provincial and federal revenues. The equalization program is actually a shrinking burden to the Canadian taxpayer. In the early 1980s the federal government committed 8 per cent of its revenues to equalization. Today, the proportion is more like 6 per cent.

condition des routes et d'autres services provinciaux qui se détériorent, l'impôt qui doit augmenter et, au bout du compte, l'économie des provinces plus petites qui est pénalisée.

Nous sommes convaincus que le gouvernement fédéral perpétue le mythe voulant que les provinces plus pauvres aient été particulièrement choyées pour justifier la constante limitation des coûts de ce programme.

Je tiens à clarifier ceci: le Programme de péréquation n'a pas accordé de traitement de faveur aux provinces moins prospères durant les compressions des années 90. En fait, les paiements du programme ont surtout été en baisse durant cette décennie, alors que tous les ordres de gouvernement devaient s'accommoder de déficits et de recettes décroissantes.

Les Comptes publics du Canada indiquent que le fédéral a versé aux provinces en 1991-1992 quelque 9,9 milliards de dollars en paiements de péréquation, comparativement à 9,4 milliards en 1996-1997, et à encore moins entre ces deux exercices. Ce n'est qu'en 1997 que les transferts ont augmenté. Dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, les recettes de péréquation ont atteint un niveau record en 1990-1991, avec 206 millions de dollars, puis ont chuté à aussi peu que 158 millions de dollars en 1993-1994, ne revenant à leur niveau antérieur qu'en 1997-1998. Les provinces bénéficiant de ces transferts ont elles aussi subi le contrecoup des compressions dans le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, ainsi que les conséquences des modifications apportées à l'assurance-emploi et des autres compressions dans les dépenses fédérales au cours de ces années.

Bien que le gouvernement fédéral affirme que le programme n'était pas clairement visé par les compressions imposées durant cette décennie, on doit reconnaître que la formule entraîne automatiquement des réductions de par sa nature. De plus, les démarches alors entamées par le gouvernement fédéral pour baisser le plafond de péréquation ont réduit les paiements de plus de 3 milliards de dollars au total. Plus récemment, ces paiements ont augmenté, mais cela est simplement dû à la formule, les calculs reflétant les recettes et responsabilités croissantes des gouvernements provinciaux.

Il est donc extrêmement décourageant d'entendre le ministre fédéral et ses collègues prétendre qu'ils ont en quelque sorte amélioré un programme dont ils ont, dans les faits, réduit l'à-propos en ajoutant de nouvelles contraintes à sa formule.

Il est aberrant de voir le ministre fédéral des Finances et ses collègues annoncer en grande pompe la récente hausse des paiements de péréquation comme si elle découlait de leur amélioration du programme après tant d'années de stagnation.

La croissance que nous avons récemment connue coïncide avec une croissance sans précédent de l'économie, ce qui a automatiquement augmenté les recettes provinciales et fédérales. Pour les Canadiens et Canadiennes, le Programme de péréquation est donc un fardeau fiscal qui s'allège graduellement. Au début des années 80, le gouvernement fédéral s'est engagé à consacrer environ 8 p. 100 de ses recettes à la péréquation. Aujourd'hui, cette proportion s'établit plutôt à 6 p. 100.



Equalization has not kept pace with the growth of the Canadian economy over the long term. Twenty years ago, the ratio of equalization to gross domestic product was 1.30 per cent. Today, it is a mere 1.04 per cent. These percentages have been on a downward trend for a very long time.

The federal government has successfully reduced the role of the program over time, while disregarding our calls for sustaining the program to adequately meet its constitutional goals. Perhaps the federal government has come to believe its own rhetoric and has convinced itself that the program is more than adequate.

However, we believe that the present administration prefers to tightly control the program payout and to restrict unconditional grants to provinces wherever possible, notwithstanding the basic purpose of the equalization program. The status quo does serve that purpose well.

At the heart of the present formula is the five-province standard that was adopted in the early 1980s. At that time, the federal government had proposed a standard based on Ontario's capacity. Their main concern was the influence of Alberta's oil and gas revenues on entitlements. Taking Alberta out of the standard was regarded as a necessary step.

Since then, Alberta's fiscal fortunes have soared and fiscal disparities between Alberta and the rest of Canada have increased very significantly. A standard based on a true average of provincial fiscal capacities would clearly improve comparability. Thus, we believe a ten-province standard is needed.

In terms of revenue coverage, the equalization formula only provides the correct result if it encompasses all provincial revenue sources. Clearly, some provinces choose to depend on some revenues more than others. The formula must take the sweep of all revenues into account. It would not be sensible to move to a ten-province standard with less than comprehensive revenue included. The federal government did take steps to reduce revenue coverage in the last renewal, which not only increased fiscal disparities, but also made the formula much more complex.

At present, the ceiling dictates the total level of entitlements to be paid out. Total entitlements are estimated by the Department of Finance and if they exceed the ceiling, then the entitlements for each receiving province are scaled back by the amount of the excess on a per capita basis.

I, along with my Atlantic counterparts, argued with the federal minister that Bill C-18 contradicted the Prime Minister's commitment to premiers in September of 2000 to allow the formula to grow with GDP. It also has lowered the ceiling to an unprecedented degree and at a time when federal surpluses were burgeoning. By dropping the ceiling by over \$1 billion per year, the federal government has raised the risk of the ceiling controlling the equalization payout on an ongoing basis.

La péréquation n'a pas suivi la croissance de l'économie canadienne. Il y a 20 ans, elle équivalait à environ 1,30 p. 100 du PIB, comparativement à 1,04 p. 100 aujourd'hui. Et ces pourcentages déclinent depuis longtemps déjà.

Le gouvernement fédéral a réussi à amenuiser le rôle du programme au fil du temps, tout en faisant fi de nos demandes pour maintenir un programme qui réponde adéquatement à ses objectifs, tels qu'établis dans la Constitution. Le gouvernement fédéral en est peut-être venu à croire ses propos, se convainquant du même coup que le programme est plus qu'adéquat.

Pourtant, nous croyons que l'administration actuelle préfère exercer un contrôle serré sur les paiements du programme et restreindre autant que possible les subventions inconditionnelles aux provinces, nonobstant la raison d'être du programme. Le statu quo répond à cet objectif.

La norme des cinq provinces, adoptée au début des années 80, est au coeur de la formule actuelle. À cette époque, le gouvernement fédéral avait proposé une norme fondée sur la capacité financière de l'Ontario. Il s'inquiétait surtout de l'influence des recettes de l'Alberta tirées du pétrole et du gaz naturel sur les transferts. La retirer du calcul semblait donc nécessaire.

Depuis, les recettes relativement importantes que tirait l'Alberta de ses ressources naturelles se sont grandement accrues et l'écart entre l'état de ses finances et celles du reste du Canada s'est très accentué. Une norme axée sur une véritable moyenne de la capacité financière des provinces améliorerait sans contredit la comparaison. Nous croyons donc qu'il est nécessaire d'adopter la norme des dix provinces.

Pour ce qui est de l'éventail des recettes assujetties à la péréquation, la formule ne peut fournir le bon résultat que si elle tient compte de toutes les assiettes fiscales des provinces. Certaines provinces ont manifestement choisi de dépendre plus de certaines sources que d'autres. Ainsi, la formule doit englober l'intégralité des recettes. Il ne serait pas logique d'adopter la norme des dix provinces sans tenir compte de toutes les recettes. Lors du renouvellement du programme, le gouvernement fédéral a entamé des démarches pour restreindre l'éventail des recettes assujetties à la péréquation, ce qui a non seulement accentué l'écart financier entre les provinces, mais a également compliqué la formule.

Le plafond limite actuellement les droits de péréquation, tels que calculés par le ministre des Finances. Si les droits calculés sont supérieurs au plafond, ils sont réduits en conséquence, selon le nombre d'habitants.

Mes collègues des provinces de l'Atlantique et moi-même avons longuement débattu du projet de loi C-18 avec le ministre fédéral, lui expliquant qu'il vient contredire l'engagement pris en septembre 2000 par le premier ministre envers ses homologues provinciaux, c'est-à-dire permettre à la formule de croître au même rythme que le PIB. Ce projet de loi baisse également le plafond du programme comme jamais auparavant, et à une époque d'excédents budgétaires croissants. En étant réduit de plus

Notwithstanding denials from the federal finance department that this was likely, their most recent estimates show the ceiling impacting on entitlements for the year 2000-2001 as they had for 1999-2000. Atlantic ministers argued that if the ceiling were not removed, at a minimum it should not be lowered by the \$1 billion amount.

There is nothing in the constitutional commitment to suggest there are circumstances whereby the program should be constrained by an artificial dollar limit. The ceiling effectively prevents the program from achieving its fundamental objectives. It is for this reason that it is so disagreeable to us. The ceiling is essentially an add-on to the basic formula.

The floor provision and the special rule for unique resource revenues, the so-called 70/30 rule, are also add-ons to the formula. They not only add-on to the complexity of the program but they are, I believe, of questionable value. These add-ons confer a special benefit to the provinces that qualify for them, and that benefit can be to the cost of the less well-off provinces.

Manitoba finance has pointed out on several occasions that the floor provision is unlikely to be triggered by provinces other than those endowed with significant natural resources.

Further, the 70/30 rule is designed specifically for provinces with unique resource endowments. It is not surprising that the major beneficiary of these special additions to the basic formula at the present time is the province of Saskatchewan. By comparison to other receiving provinces, its own source fiscal capacity is high, and its receipt of equalization is volatile, given the volatility of natural resource revenues.

The result of these special provisions is that additional fiscal capacity is provided to such a qualifying province, raising it above the five-province standard that the rest of us have to live with.

For example, in 2000-2001, effective equalization is to raise the fiscal capacity per capita in Saskatchewan to \$6,405. For P.E.I., Manitoba and Quebec, it is \$6,058. To put this in perspective, this extra equalization for P.E.I. would be worth \$48 million, an amount equivalent to the total revenue that we get from gasoline and liquor taxes combined.

A less obvious result of the way that the special provisions work is that provinces such as P.E.I., Manitoba and Quebec, who are unlikely to qualify for the floor provisions, not only are provided a lower fiscal capacity but actually have their entitlements adjusted downwards because somebody else is above the standard.

This is not an academic situation. The latest entitlements indicate that the floor payment for Saskatchewan is \$270 million. This amount triggers a ceiling reduction, thus lowering the entitlements for all provinces. This means that the less well-off provinces are compensating the well-off provinces in such a case.

d'un milliard de dollars par année, celui-ci risque beaucoup plus de constamment contrôler les transferts.

Bien que le ministre fédéral des Finances en nie la probabilité, ses estimations les plus récentes montrent que le plafond a affecté les transferts de 2000-2001, tout comme ceux de 1999-2000. Les ministres de l'Atlantique croient que, si le plafond n'est pas éliminé, on devrait au moins s'abstenir de l'abaisser d'un milliard de dollars.

Rien dans la Constitution ne stipule que certaines circonstances permettent de circonscrire le programme par l'imposition d'une limite monétaire artificielle. Le plafond vient contrecarrer avec efficacité l'atteinte des objectifs fondamentaux du programme. C'est pour cette raison qu'il est si fâcheux à nos yeux. Le plafond est essentiellement un ajout à la formule de base.

Le plancher et la règle spéciale quant aux recettes de l'exploitation des ressources uniques, la règle des 70-30 ou la solution générique, sont aussi des ajouts. Ils compliquent le programme et je suis persuadé qu'ils y jouent un rôle discutable. Ces ajouts donnent un avantage spécial aux provinces qui peuvent en bénéficier, souvent au détriment des provinces moins prospères.

Le ministre des Finances du Manitoba a souligné à plusieurs reprises qu'il est peu probable que le recours au plancher soit dû aux provinces qui n'ont pas de ressources naturelles importantes.

De plus, la règle des 70-30 est spécialement conçue pour les provinces qui jouissent de ressources naturelles uniques. Il n'est donc pas surprenant qu'un des principaux bénéficiaires de ces ajouts spéciaux à la formule de base ait jusqu'ici été la Saskatchewan. Si on la compare aux autres provinces admissibles aux paiements de péréquation, sa capacité fiscale est importante et sa part des paiements est instable étant donné la volatilité des recettes qu'elle tire de ses ressources naturelles.

Ces dispositions spéciales confèrent donc à l'une des provinces admissibles une capacité fiscale accrue et plus élevée que la norme des cinq provinces s'appliquant aux autres.

Par exemple, cela a eu pour effet en 2000-2001 d'accroître la capacité fiscale par habitant de la Saskatchewan à 6 405 \$, tandis que celle de l'Île-du-Prince-Édouard, du Manitoba et du Québec était de 6 058 \$. Donc, en contexte, les recettes supplémentaires de péréquation pour l'Île-du-Prince-Édouard auraient été de l'ordre de 48 millions de dollars, ce qui équivaut à ses recettes combinées des taxes sur l'essence et l'alcool.

Une conséquence moins évidente de l'utilisation de ces dispositions spéciales touche des provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba et le Québec, qui ne sont pas vraiment admissibles au plancher ou à la règle des 70-30. Non seulement leur capacité fiscale s'en trouve réduite, mais elles peuvent voir leurs paiements réduits selon le plafond établi.

Il ne s'agit pas d'une situation hypothétique. Les paiements de 2000-2001 montrent que le plancher de la Saskatchewan était de 270 millions de dollars, ce qui a entraîné l'application du plafond, donc la réduction des paiements aux provinces. Cela signifie que les provinces moins prospères doivent dans de tels cas compenser pour les autres.



The provinces of Nova Scotia and Newfoundland are similarly conferred an equalization entitlement that is higher than that available to non-resource based provinces through the 70/30 provision. They are given this in light of their offshore revenues. If the offshore royalties accelerate to extremely high levels, as some predict, this provision could raise fiscal capacities per capita in such cases to levels higher than in the province of Ontario. In other words, these provisions allow equalization to raise the fiscal capacity of provinces with offshore royalty revenues to levels substantially higher not only to that of receiving provinces but even to non-receiving provinces. This is surely not an acceptable situation.

We find the application of these special rules bizarre and inequitable. They are a serious distortion of the basis of the equalization program. The program is to equalize fiscal capacity, not distort it. It is our belief that governments that desire special relief from the so-called claw-back effects of the formula should be provided that compensation somewhere else and not through equalization.

If the federal government is determined to keep the ceiling, then the special 70/30 rule and the floor rule should be removed from the calculation. Better still, remove all three: the ceiling, the floor, and the 70/30 rule, and let the program work as it was intended when it was put into the Constitution. This would go a long way to helping the public to understand the program and toward it becoming an equitable program.

I would now like to turn to other issues that have been raised in a more general debate.

First, there is a tax on the formula itself. There appears to be a growing body of ill-informed literature that suggests that the present formula over allocates equalization to receiving provinces and that it should be abandoned in favour of a macro-type of formula based on economic criteria. There are also some who claim that the representative tax system, the present system, is an incentive for receiving provinces to discourage economic development and allow taxes to go too high. Several studies by the C.D. Howe Institute and the Atlantic Institute for Market Studies have been quite pointed on these issues.

We are concerned that these institutes' opinions carry far too much weight, because the overwhelming body of academic literature indicates that the present representative tax system delivers the correct result by estimating actual fiscal disparities that exist.

The formula does this by measuring the shortfall in revenues that each province might have from an array of taxes actually in place. Essentially, it aims to directly compensate each province's inability to raise revenues given what is available to them by comparison to the national norm. Implicit in this approach is that a province's relative fiscal capacity is determined by representative tax practices across Canada, and actual revenues generated.

La Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve reçoivent elles aussi des paiements de péréquation supérieurs à ceux consentis aux provinces sans ressources uniques en raison de la règle des 70-30 qui tient compte de leurs recettes de prospection en mer. Si les redevances qu'elles en tirent grimpent rapidement et deviennent très élevées, comme certains le prévoient, cette disposition pourrait augmenter leur capacité fiscale par habitant, celle-ci pouvant même dépasser dans certains cas celle de l'Ontario. Autrement dit, ces dispositions permettent à la péréquation d'augmenter substantiellement la capacité fiscale de ces provinces bénéficiant de redevances de prospection en mer, non seulement par rapport aux autres provinces qui bénéficient du programme, mais également au reste du pays. Cette situation est tout simplement inadmissible.

Nous trouvons que l'application de ces règles spéciales est à la fois bizarre et inéquitable, car elles constituent une sévère entorse au fondement même du programme, c'est-à-dire équilibrer la capacité fiscale de chaque province, et non la fausser. Nous croyons que les gouvernements qui souhaitent bénéficier d'un certain atténuation des fameuses sommes récupérées dans l'application de la formule devraient obtenir une compensation autre que celle du Programme de péréquation.

Si le gouvernement fédéral est déterminé à maintenir la disposition plafond, la règle spéciale des 70-30 et le plancher devraient être éliminés des calculs. Encore mieux, il faudrait que les trois dispositions spéciales, c'est-à-dire le plafond, la règle des 70-30 et le plancher, soient éliminées et que le gouvernement fédéral revienne aux objectifs de base du programme. Cela aiderait grandement à le rendre à la fois plus compréhensible et équitable.

J'aimerais maintenant traiter d'autres questions soulevées par le débat plus général.

D'abord, il y a une taxe sur la formule comme telle. Il semble qu'un nombre croissant de documents contribuent à la désinformation du public, laissant entendre que la formule actuelle alloue des droits de péréquation trop élevés aux provinces admissibles et que l'on devrait la délaissier au profit d'une formule macro fondée sur des critères économiques. D'autres affirment que le régime fiscal représentatif incite les provinces admissibles à freiner le développement économique et qu'il permet une superimposition. Plusieurs études menées par l'Institut C.D. Howe et l'Atlantic Institute for Market Studies sont souvent citées à cet égard.

Nous nous inquiétons de la trop grande importance accordée à l'opinion de ces instituts, car un corpus important de documents didactiques montre que le régime actuel donne théoriquement le bon résultat en estimant l'écart financier entre les provinces.

Pour ce faire, la formule mesure le manque à gagner estimatif de chaque province compte tenu des impositions actuellement en vigueur au Canada. Cela vise essentiellement à compenser directement pour l'incapacité de chaque province à faire croître ses recettes selon ce qui lui est accessible, en comparaison aux normes nationales. La capacité fiscale relative d'une province est donc implicitement déterminée par des pratiques fiscales canadiennes représentatives et les véritables recettes produites.

By contrast, a macro formula would be based on economic criteria such as GDP or personal income and be divorced from actual tax practices. One consequence of this approach is that it ignores choices by governments concerning the adoption of measures such as progressive income tax, sales tax exemptions, exemptions aimed at poorer Canadians and a variety of tax credit schemes to lower the tax burden on low-income people. In addition, such an approach understates the role of resource revenues available to the rich provinces. The result of moving away from this representative tax system would be to severely penalize the poorer provinces, particularly the provinces with few natural resources such as P.E.I.

Those who would claim that the representative tax system acts as a disincentive to economic development have never produced sound evidence of this. In fact, P.E.I. commits a very large part of its budget to economic development.

The main focus of all provinces is on employment and improved standards of living for all its citizens. It would be politically foolish for us to focus on efforts of raising our equalization dependency through discouraging economic advancement. As I noted earlier, we take no joy from our reliance on equalization. I can categorically state that the representative tax system that now exists does not act as a disincentive to economic development.

Another issue concerns complexity. Everyone wants as simple formula. In fact, the heart of the present formula is quite simple. It estimates the revenue that could be generated by each revenue source, using standardized estimators and a provincial average tax rate, and compares that to what could be generated if there was a five-province standard. The equalization entitlement is the sum of the differences from all revenue sources. It is basically an exercise in addition and subtraction.

Where the program is complicated lies in first, the extended number of entitlement estimations involved; second, the statistical manipulations required to identify the revenue bases; and third the add-ons that I previously discussed.

Given the immensity of the task at hand, it is not realistic to believe the program could ever be very simple, though the removal of add-ons would help reduce complexity. Federal decisions concerning the reduction of formula changes on a transitional basis in the last renewal added much complexity to the system. In any given year, three entitlements can change. This both adds to the complexity of the programs and has major implications for budgetary planning.

We have seen major swings in revenues in good times and the reverse in poor times, but I do not know of an acceptable solution to that problem. Some would suggest that the macro approach would simplify the program. Closer investigation, however, shows that it would add a new level of complexity and volatility.

En revanche, une formule macro reposerait sur des critères économiques comme le PIB ou le revenu des particuliers, et serait distincte des pratiques d'imposition actuelles. Cette approche aurait entre autres pour conséquence de faire fi des choix faits par les gouvernements en matière de mesures d'imposition, comme l'impôt progressif, les exemptions de taxe de vente pour les Canadiens et Canadiennes plus pauvres et la gamme de crédits d'impôt permettant d'alléger le fardeau fiscal des gens à plus faible revenu. De plus, une telle approche minimise le rôle des recettes d'exploitation des ressources qui sont à la portée des provinces riches en ressources naturelles. S'éloigner d'un régime fiscal représentatif pénaliserait donc sévèrement les provinces moins prospères, surtout les provinces qui ont peu de ressources naturelles, comme l'Île-du-Prince-Édouard.

Ceux qui affirment que le régime fiscal représentatif est un facteur dissuasif dans le développement économique n'ont jamais pu fournir des preuves tangibles à cet effet. En fait, l'Île-du-Prince-Édouard consacre une part importante de son budget au développement économique.

Toutes les provinces mettent avant tout l'accent sur l'emploi et l'amélioration de la qualité de vie de leurs habitants. Il serait ainsi politiquement suicidaire d'axer nos efforts sur une dépendance accrue à nos paiements de péréquation en décourageant le progrès économique. Comme je l'ai souligné plus tôt, ce n'est pas par complaisance que nous dépendons de la péréquation. Je peux affirmer franchement que le régime fiscal représentatif ne nuit pas au développement économique.

La complexité de la formule est une autre source d'inquiétude. Tout le monde souhaite une formule simple. En fait, le cœur de la formule actuelle est simple. Il estime les recettes que l'assiette fiscale de chaque province produira, selon des estimateurs normalisés et un impôt moyen provincial, il compare ces données à ce qui pourrait être produit si la norme des cinq provinces, quant à sa capacité à générer des recettes, était applicable à chacune. Les paiements de péréquation constituent la somme de ces écarts pour toutes les assiettes fiscales. Bref, il s'agit d'un simple exercice d'addition et de soustraction.

La complexité du programme réside d'abord dans le nombre important d'estimateurs qui se sont ajoutés au fil du temps, puis dans les manipulations statistiques qui sont nécessaires à l'identification standardisée de bases du revenu et les ajouts dont nous avons discuté plus tôt.

Compte tenu de l'immensité de la tâche à accomplir, il n'est pas réaliste de croire que le programme pourrait être très simple, bien que l'élimination des ajouts contribuerait à le simplifier. Les décisions du gouvernement fédéral quant à l'introduction de modifications à la formule lors du dernier renouvellement ont également compliqué les choses.

Chaque année, trois paiements peuvent changer, ce qui entraîne à la fois une plus grande complexité et des conséquences majeures sur la planification budgétaire. Cela a en outre causé une hausse importante des recettes en période faste et une baisse tout aussi marquée en période creuse. Je ne connais toutefois aucune



We feel that the representative tax system that now exists must be retained as it provides the basic structure necessary to measure fiscal disparities. Many of the anomalies that the present program produces are the result of add-ons, not the formula.

In summary, the equalization program is an essential part of the public finances of Canada. It has a signal role in leveling the playing field across this country so that all persons and businesses can access reasonably similar services at reasonably similar levels of taxation.

The program is a declining part of the federal fiscal requirements. Its absolute amount will automatically rise and fall with economic conditions. It has not been a burdensome program to the national finances.

The federal government has not enhanced the program for many years. Rather, steps have been taken to reduce the standards by moving to five provinces and gradually lowering the ceiling. Recent federal claims that receiving provinces have somehow been treated favourably are not only misleading, they are insulting to equalization-receiving provinces like P.E.I., who must struggle to maintain provincial services with inadequate funding.

The representative tax system is the basis to the present formula. It can be shown that this formula provides the correct results in terms of estimating fiscal disparities. Suggestions that a macro-type formula is simpler and better should be rejected on both theoretical and practical grounds. Concerns over the alleged disincentive effects are misplaced and unproven. Claims that a macro approach can improve this are not acceptable.

The ceiling is a direct attack on the very goals of this program. The recent federal decision to further lower it by unprecedented amounts is most injurious to the program. The ceiling must go.

The removal of the 70/30 rule and the floor provision should be seriously considered. These add-ons to the basic formula have distorted the program, introduced inequities to the results, and added complexity to the formula. In the context of the ceiling, their impacts are even more inequitable. They should be removed from the ceiling application if it remains.

The standard presently in application is resulting in increasing disparities between Alberta and other provinces. A ten-province standard will allow the formula to more properly reduce fiscal disparities. Finally, the program can only work adequately with comprehensive revenue coverage.

solution facile ou acceptable à ce problème. Certains suggèrent qu'une approche macro simplifierait le programme, mais une étude plus approfondie montre que cela le compliquerait davantage.

Nous croyons que le régime fiscal représentatif doit être retenu, puisqu'il fournit la structure de base nécessaire à l'évaluation de l'écart financier. Bon nombre des anomalies découlant du programme actuel sont dues aux ajouts et non à la formule comme telle.

En résumé, le Programme de péréquation est un élément essentiel des finances publiques du Canada. Son rôle capital est de permettre à l'ensemble des provinces d'offrir à tous leurs habitants et entreprises des services publics sensiblement comparables à des niveaux de taxation sensiblement comparables.

Le programme est un élément de moins en moins important dans les priorités budgétaires du gouvernement fédéral et sa valeur absolue suit automatiquement les fluctuations des conditions économiques. Jusqu'à maintenant, il n'a pas été un fardeau pour les finances nationales.

Les dernières améliorations apportées par le gouvernement fédéral au Programme de péréquation remontent à de nombreuses années. On a plutôt entrepris de réduire à cinq le nombre de provinces de la norme établie et de baisser graduellement le plafond. Les récentes déclarations du gouvernement fédéral selon lesquelles les provinces admissibles aux transferts ont en quelque sorte bénéficié d'un traitement de faveur ne sont pas seulement trompeuses, elles insultent des provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard qui doivent lutter pour préserver leurs services avec des ressources insuffisantes.

Le régime fiscal représentatif est à la base de la formule actuelle. Il est possible de démontrer que cette formule fournit les bons résultats quand il s'agit de rectifier les écarts financiers entre les provinces. Selon les études théoriques et pratiques, il faut rejeter les formules macro plus simples qui sont suggérées comme une option améliorée. Les inquiétudes quant aux effets dissuasifs présumés du régime fiscal représentatif ne sont pas fondées. Encore ici, les affirmations voulant qu'une approche macro puisse améliorer la situation ne sont pas acceptables.

La disposition plafond vient directement contrecarrer les objectifs fondamentaux du programme. La récente décision du gouvernement fédéral d'abaisser le plafond à un niveau encore jamais vu lui est encore plus nuisible. Ce plafond doit être éliminé.

Les ajouts à la formule de base ont rendu le programme complexe. Ces ajouts ont fait dévier le programme de son objectif ultime, contribuant à l'inéquité des calculs. Pour ce qui est de l'utilisation d'un plafond, les résultats obtenus sont encore moins appropriés. L'élimination de la règle des 70-30 et de la disposition plancher devrait être sérieusement envisagée.

La norme actuellement en vigueur creuse le fossé entre l'Alberta et les autres provinces. La norme des dix provinces permettrait à la formule de réduire plus adéquatement les écarts financiers. Finalement, le programme ne peut fonctionner qu'avec une couverture complète des revenus.

**The Chairman:** In view of what we heard tonight and what you know to be true from your experience about these significant fluctuations in entitlements do you think it incautious to agree to do away with the floor? Who knows when you may need it.

**Ms Mella:** The chances of Prince Edward Island's revenue sources getting so high that we it be affected by the floor are very, very remote. I believe that we should be doing away with the floor, the ceiling and the five-province standard. The floor is to the benefit of the province of Saskatchewan, at the present time. The province of Saskatchewan, would not receive the equalization it is receiving if there was not a floor.

We have had very serious fluctuations in equalization over a period of years, one of which we are experiencing as we sit here. We know that is because we have an equalization formula based on the national economy's performance. We have to be able to foresee, just like the federal government has to be able to foresee, when there is a turndown in the economy. When that occurs, there probably will be a slowdown in the revenues that we receive from equalization.

**The Chairman:** When did you bring in your last budget?

**Ms Mella:** Last April.

**The Chairman:** The situation may have changed since then.

**Ms Mella:** It has.

**The Chairman:** Are your officials looking at the numbers now? Bank of Canada Governor David Dodge this very day was heard to say publicly that the economy would be anemic right through next year. You will be scaling downward, unless you lowball your numbers, as some ministers of finance have been known to do. You do not, of course, but others do it. You will be scaling down your forecasts in terms of equalization entitlements, will you not?

**Ms Mella:** That is correct. We have already done that.

**The Chairman:** Do you know what the order of magnitude of the reduction might be?

**Ms Mella:** The equalization drop is about \$30 million.

**The Chairman:** You will probably get 30 million less than you forecast last April.

**Mr. John Palmer, Director of Economics, Statistics and Federal Fiscal Relations, Government of Prince Edward Island:** The floor operates by working between entitlements between years. What we find over the present period is that entitlements have changed over previous years. Entitlements for several years will go up and down at the same time. The floor only affects you if you have one entitlement here going down to entitlement there. If all the entitlements are rising up and down, the floor does not work. It simply provides protection for a large decline from one year to the next. That is been our recent experience within the last couple of weeks. When the entitlements were changed, they were changed for several years at a time.

**Le président:** Considérant ce que nous avons entendu ce soir et votre expérience des fluctuations importantes des paiements de péréquation, pensez-vous qu'il serait dangereux d'éliminer le plancher? Qui sait quand vous pourriez en avoir besoin?

**Mme Mella:** Les chances que les recettes de l'Île-du-Prince-Édouard deviennent tellement élevées que nous serons touchés par le plancher sont extrêmement minces. Je crois que nous devrions éliminer le plancher, le plafond et la norme des cinq provinces. À l'heure actuelle, le plancher profite à la Saskatchewan. Cette province ne recevrait pas les paiements de péréquation qu'elle reçoit actuellement s'il n'y avait pas de plancher.

Les paiements de péréquation ont énormément fluctué au cours des années et nous savons que cela résulte du fait que la formule dépend de la santé économique du pays. Tout comme le gouvernement fédéral, il est crucial que nous puissions prévoir les périodes de récession. Dans ces périodes, on constatera probablement un ralentissement des recettes que nous tirons de la péréquation.

**Le président:** Quand avez-vous déposé votre dernier budget?

**Mme Mella:** En avril dernier.

**Le président:** La situation a peut-être changé depuis lors.

**Mme Mella:** Elle a changé.

**Le président:** Votre ministère est-il en train de réviser ses chiffres? Le gouverneur de la Banque du Canada, David Dodge, a déclaré aujourd'hui que l'économie sera anémique jusqu'à la fin de l'année. Vous allez donc devoir réviser vos prévisions à la baisse, à moins de jouer avec les chiffres, ce qui s'est déjà vu de la part de certains ministres des Finances. Je sais que vous ne le faites pas mais d'autres le font. Vous allez donc devoir abaisser vos prévisions quant aux paiements de péréquation, n'est-ce pas?

**Mme Mella:** C'est exact, nous l'avons déjà fait.

**Le président:** Avez-vous une idée de l'ampleur de la réduction?

**Mme Mella:** La baisse des paiements de péréquation est d'environ 30 millions de dollars.

**Le président:** Vous allez donc probablement recevoir 30 millions de dollars de moins que vous ne l'aviez prévu en avril dernier.

**M. John Palmer, directeur des sciences économiques, des statistiques et des relations fiscales fédérales, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard:** L'effet du plancher est qu'il agit sur les paiements entre les années. Dans la période actuelle, on constate que les paiements ont changé par rapport aux années antérieures. Sur plusieurs années, les paiements montent et baissent en même temps. Le plancher ne touche une province que si les paiements montent dans une et baissent dans l'autre. Si tous les paiements montent et baissent, le plancher ne marche pas. Il offre simplement une protection contre une forte baisse d'une année à l'autre. C'est ce que nous avons constaté ces dernières semaines. Lorsque les droits au paiement ont changé, ils ont changé pendant plusieurs années de suite.



The way the floor works in the formula, you have to have a very sizeable reduction from one year to the next for it to work at all. It was changed in the last renewal. It is a very significant step to go into the floor.

**The Chairman:** Will you get \$30 million less than you thought you might in equalization payments because the economy has turned out to be less buoyant?

**Ms Mella:** That is approximately right.

**Mr. Palmer:** That includes changes to several years. That was my point.

**The Chairman:** Of course. Yes.

**Ms Mella:** There are prior-year adjustments.

**The Chairman:** I understand them too.

**Ms Mella:** The bottom line is, it is about \$30 million less than what we had put in the budget.

**The Chairman:** We always like those prior-year adjustments, especially when they work to our advantage.

**Ms Mella:** This week I went to the public and told them what the situation is. We have second-quarter results now. I said that the combined effect of a declining economy, prior-year adjustments, which nobody understands but us, I guess, and the circumstances since September 11, have led to a reduction in equalization for this particular fiscal year of about \$30 million. We will be trying to find a significant part of it on our return home.

**Senator Bolduc:** Do you think that having no floor would be inequitable for Saskatchewan because it might have a sudden fall in agriculture prices? Saskatchewan is probably more sensitive to agricultural international trade than the other provinces.

**Ms Mella:** That is a pretty sensitive topic in my province. Last year we got hit with something called the potato wart.

**Senator Bolduc:** It is not the same type of thing.

**Ms Mella:** Proportionately it is. Agriculture is our biggest single source of revenue. Not in terms of dollars leaving the province, but proportionately, agriculture is the biggest single industry in the province.

**Senator Bolduc:** I know you had some difficulties with the U.S. but they amounted to a three-month conflict that was resolved. This is not the case with Saskatchewan.

**The Chairman:** Saskatchewan's problem is world prices for wheat and so forth.

**Senator Bolduc:** Would it not be inequitable to get rid of the floor?

**Ms Mella:** I do not think so.

**Senator Bolduc:** Even for Saskatchewan?

Avec le plancher, il faut qu'il y ait une baisse considérable d'une année à l'autre pour qu'il ne s'applique pas. La formule a été modifiée lors du dernier renouvellement. C'est très grave quand on atteint le plancher.

**Le président:** Allez-vous recevoir 30 millions de dollars de moins que vous ne le pensiez, en paiements de péréquation, parce que l'économie est moins vigoureuse que prévu?

**Mme Mella:** C'est à peu près ça.

**M. Palmer:** Ça comprend les changements de plusieurs années. C'était mon argument.

**Le président:** Bien sûr. Oui.

**Mme Mella:** Il y a des redressements pour les années antérieures.

**Le président:** Je comprends.

**Mme Mella:** Le résultat final, c'est que nous aurons environ 30 millions de dollars de moins que ce que nous avions prévu dans le budget.

**Le président:** Les redressements pour les années antérieures sont particulièrement appréciés quand ils se font à notre avantage.

**Mme Mella:** J'ai fait cette semaine un discours expliquant clairement la situation à la population. Nous avons maintenant les résultats du deuxième trimestre. J'ai dit que l'effet conjugué du déclin économique, des redressements des années antérieures, que personne d'autre que nous ne comprend, je suppose, et des événements du 11 septembre est que les paiements de péréquation pour cet exercice budgétaire seront réduits d'environ 30 millions de dollars. Nous allons essayer de trouver d'autres sources de financement à notre retour.

**Le sénateur Bolduc:** Pensez-vous que l'élimination du plancher serait injuste pour la Saskatchewan, car elle pourrait enregistrer une baisse brutale des prix dans l'agriculture? La Saskatchewan est probablement plus sensible que toute autre province à la conjoncture internationale dans l'agriculture.

**Mme Mella:** C'est un sujet particulièrement délicat dans ma province. L'an dernier, nous avons subi le contre-coup du chancre de la pomme de terre.

**Le sénateur Bolduc:** Ce n'est pas la même chose.

**Mme Mella:** Proportionnellement, si. L'agriculture est notre plus grosse source de recettes. Pas en termes de dollars quittant la province mais, proportionnellement, l'agriculture est le plus gros secteur industriel de la province.

**Le sénateur Bolduc:** Je sais que vous avez eu certaines difficultés avec les États-Unis mais ça c'est en fin de compte limité à un conflit de trois mois qui s'est réglé. Ce n'est pas le cas en Saskatchewan.

**Le président:** Le problème de la Saskatchewan est que les cours du blé sont fixés à l'échelle mondiale.

**Le sénateur Bolduc:** Ne serait-il donc pas injuste d'éliminer le plancher?

**Mme Mella:** Je ne le pense pas.

**Le sénateur Bolduc:** Même pour la Saskatchewan?

**Ms Mella:** Even for Saskatchewan. We all have very serious fluctuations in the market prices of all kinds of commodities, some for two years, some for five years, some for three months.

**Senator Bolduc:** Even though you are a smaller province, you still have the stabilization program. You have a very important tourism industry in your province. You have good agricultural economy. In Saskatchewan, however, it is a different type of agricultural economy.

**Ms Mella:** Well, I am not here to argue against Saskatchewan.

**The Chairman:** Your premier is a native of that province, as I recall.

**Ms Mella:** Yes, he is. We are proud of him and of that.

A lot of people in this country do not really understand that equalization is not about economic development. It is about fiscal disparities.

Equalization was put in the Constitution to ensure that a person living in Summerside, Prince Edward Island, would receive comparable education and comparable healthcare to a person living in Toronto or Regina. It was not about the person on Prince Edward Island having a job. It was not about us having economic development initiatives. It was about basic Canadian services that all Canadians believe they are entitled to. If that were not the case, everyone would be moving to Toronto, or to Alberta, or to wherever the jobs are.

The people moving would be ignorant, because would not be educated. What we do in Prince Edward Island is spend 21 years educating people then those people go to the other provinces and produce for 25 years. Then, because they love P.E.I. so much, they return to Prince Edward Island for the last 20 years. The province gets them at the bottom end where they are expensive and at the end when they are close to death, when they are also expensive, and the other provinces get them in between.

**Senator Bolduc:** What you say is a little unfair. If the quality of life were not so high, those people would not return. It is a matter of distribution, really.

**The Chairman:** Madame Minister, do I gather correctly that Prince Edward Island does not support Nova Scotia and Newfoundland in their efforts to have non-renewable resources removed from the formula?

**Ms Mella:** Absolutely not. If Nova Scotia and Newfoundland want to negotiate with Ottawa on some kind of a deal where they can get compensation so that they can spend resource money for development or whatever, more power to them. However, the whole idea of equalization is simply that if you generate your own revenue, you are not going to get both. The whole idea is, if you can generate revenues within your province, every dollar you

**Mme Mella:** Même pour la Saskatchewan. Nous subissons aussi de très sérieuses fluctuations des cours de toutes sortes de denrées, parfois pendant deux ans, parfois pendant cinq ans et parfois pendant trois mois.

**Le sénateur Bolduc:** Même si vous êtes une petite province, vous avez quand même le programme de stabilisation. Vous avez une industrie touristique très importante, dans votre province. Vous avez une bonne économie agricole. En Saskatchewan, c'est une économie agricole différente.

**Mme Mella:** Écoutez, je ne suis pas ici pour prendre position contre la Saskatchewan.

**Le président:** Si je me souviens bien, votre premier ministre est originaire de cette province.

**Mme Mella:** En effet, et nous en sommes fiers.

Beaucoup de gens ne comprennent pas vraiment que la péréquation n'est pas une question de développement économique mais de disparités budgétaires.

La péréquation a été intégrée à la Constitution pour veiller à ce qu'une personne de Summerside, à l'Île-du-Prince-Édouard, bénéficie d'une éducation comparable et de soins de santé comparables à ceux d'une personne de Toronto ou de Regina. Il ne s'agit pas de veiller à ce que la personne de l'Île-du-Prince-Édouard trouve un emploi. Il ne s'agit pas de nous aider à lancer des initiatives de développement économique. Il s'agit de veiller à ce que tous les Canadiens bénéficient de services fondamentaux comparables. Si tel n'était pas le cas, tout le monde déménagerait à Toronto ou en Alberta, ou là où il y a du travail.

Les gens qui partirait seraient ceux qui n'ont pas fait d'études. Ce que nous faisons, à l'Île-du-Prince-Édouard, c'est que nous passons 21 ans à donner une éducation études à nos jeunes, après quoi ils s'en vont dans d'autres provinces pour y être productifs pendant 25 ans, puis, comme ils aiment beaucoup leur province d'origine, ils reviennent pendant les 20 dernières années de leur vie. Donc, la province les a chez elle au début, quand ils coûtent cher, et à la fin, quand ils approchent de la mort, et ils coûtent également cher, et les autres provinces les ont pendant la période intermédiaire.

**Le sénateur Bolduc:** Ce que vous dites est relativement injuste. Si la qualité de vie dans votre province n'était pas si élevée, ces gens ne reviendraient pas. En fait, c'est une question de distribution.

**Le président:** Madame la ministre, ai-je raison de penser que l'Île-du-Prince-Édouard n'approuve pas les efforts de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve pour faire retirer les ressources non renouvelables de la formule?

**Mme Mella:** Absolument pas. Si la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve veulent négocier avec Ottawa pour obtenir une forme de compensation afin de pouvoir consacrer l'argent de leurs ressources à des projets de développement économique ou à autre chose, tant mieux pour elles. Toutefois, le principe même de la péréquation est que, si vous pouvez engendrer vos propres revenus, vous ne pouvez pas avoir les deux. Si vous pouvez



generate, you lose a dollar in equalization. That is the point of equalization.

We have on Prince Edward Island a significant aerospace industry. For every dollar that we make in our own revenues through aerospace, we lose one full dollar in equalization. If we make a dollar, we lose a dollar.

That is what equalization is. As your own revenues grow, you lose equalization and you are less dependent on this program. You are more self-sufficient. That is exactly what has been happening on P.E.I., contrary to what people will say about this being a disincentive. What government in their right mind would take office and work to keep the economy from developing so they could get a cheque from Ottawa in equalization? I have not met anybody who is that distorted. Obviously, we are all looking to develop the economies of our provinces. What is good for Nova Scotia is good for us and vice versa. So we are all into developing our economies. Equalization is not about economic development.

Mr. Sean Murphy, the M.P. from half my district, anyway, is chairing an economic initiative for the Atlantic region. I have a great fear that somebody will come along and say: This would be a great replacement for equalization. Let us just divvy up a whole lot of money for economic development and let them be. That reflects a poor understanding of equalization.

Equalization is about providing essential services to Canadians that would be somewhat similar across the country. You do not have to die at 60 if the average age in the country is 80. It is not about economic development. I think a lot of people have misconstrued that on many occasions.

**The Chairman:** In that respect, Senator Bolduc has a point. The quality of life has improved very considerably and not just in Prince Edward Island. Perhaps it did not need to improve there, as it is always been pretty good. However, in other parts of Atlantic Canada the equalization program and other stabilizers have had a beneficial effect on the quality of life.

**Ms Mella:** Are you referring to equalization?

**The Chairman:** I am referring to equalizations and other federal programs.

**Ms Mella:** There is no question about it. That is why we argue that the formula should be left as is.

**The Chairman:** There is no place in Atlantic Canada where the life expectancy is 60 years, for example.

**Ms Mella:** No, there is not. I was just using it as an example of services. If the access to services for health, for example, is at a certain level across the country, it should not be any less in P.E.I. or in Nova Scotia or in Newfoundland or in Manitoba. It should be comparable.

générer vos propres recettes, à l'intérieur de votre province, vous perdez un dollar de péréquation pour chaque dollar de recettes supplémentaire. C'est ça, la péréquation.

À l'Île-du-Prince-Édouard, nous avons une industrie non négligeable de l'aérospatiale. Pour chaque dollar que nous rapporte cette industrie, nous perdons un dollar complet de péréquation. Quand on gagne un dollar, on perd un dollar.

C'est ça, la péréquation. Si vos propres recettes augmentent, vous perdez de la péréquation et vous devenez moins tributaire du programme. Vous avancez vers l'autosuffisance. C'est exactement ce qui arrive à l'Île-du-Prince-Édouard, contrairement à ce que pensent les gens qui disent que c'est un facteur de dissuasion. Quel gouvernement ayant un minimum de bon sens entraverait l'expansion de sa propre économie de façon à pouvoir toucher un chèque de péréquation d'Ottawa? Je n'ai encore rencontré personne qui soit aussi retors. Il est évident que nous essayons tous d'assurer l'expansion économique de notre province. Ce qui est bon pour la Nouvelle-Écosse est bon pour nous, et vice versa. Nous essayons tous de développer nos économies et la péréquation n'est pas une question de développement économique.

M. Sean Murphy, le député de la moitié de ma région, préside actuellement une initiative économique pour la région de l'Atlantique. Je crains que quelqu'un n'arrive et dise: ce serait excellent pour remplacer la péréquation. Si tel était le cas, cela montrerait qu'on ne comprend pas le programme de péréquation.

Le but de la péréquation est d'assurer que tous les Canadiens ont accès à des services essentiels relativement similaires. C'est de veiller à ce que l'âge de mortalité moyen d'une province ne soit pas 60 ans si la moyenne du pays est 80 ans. Ce n'est pas une question de développement économique. Beaucoup de gens se trompent à ce sujet.

**Le président:** À cet égard, l'argument du sénateur Bolduc est valide. La qualité de vie s'est améliorée considérablement, et pas seulement à l'Île-du-Prince-Édouard. Peut-être qu'elle n'avait pas besoin de s'améliorer beaucoup dans votre province, où elle a toujours été excellente. Quoi qu'il en soit, dans d'autres régions des Maritimes, le Programme de péréquation et d'autres programmes de stabilisation ont eu un effet bénéfique sur la qualité de vie.

**Mme Mella:** Vous parlez de la péréquation?

**Le président:** Je parle de la péréquation et des autres programmes fédéraux.

**Mme Mella:** C'est incontestable. C'est pourquoi nous tenons à ce que la formule ne change pas.

**Le président:** Il n'y a cependant aucune région des Maritimes où l'espérance de vie ne soit que de 60 ans, par exemple.

**Mme Mella:** Non, c'était juste un exemple que je voulais donner. Si l'accès aux services de santé, par exemple, se situe à un certain niveau dans l'ensemble du pays, il n'y a aucune raison qu'il soit inférieur à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve ou au Manitoba. Ce devrait être comparable partout.

**The Chairman:** Will you take the same, principled position about revenues from non-renewable resources if, as expected, you start making a lot of money from the hydrocarbon potential in the St. Lawrence basin?

I will read to you, as I read to your friend Mr. Peter Mesheau from New Brunswick the other day, a couple of sentences from the paper by Mr. Boessenkool:

As already noted, New Brunswick, Prince Edward Island, and parts of Quebec fall within the St. Lawrence basin, which experts believe has major hydrocarbon potential. These provinces are already talking about trying to obtain offshore equalization regimes like those of Newfoundland and Nova Scotia. My proposal, which was to take non-renewable resources out, would guarantee a better deal automatically.

Would you take the same principled position if you started making a lot of money?

**Ms Mella:** I do not know where that information came from. I have never heard my premier or myself or anybody in my government ever taking that position. We do have some on-land drilling going on right now.

The reality is that 100 per cent of the royalties from these resources go to those provinces. Hence we are talking about 130 per cent, not 30.

My argument would still be if we are fortune enough that we discover gas or oil or something else that would be a lucrative natural resource, I think common sense dictates that if we can get revenue through our own sources, we are not entitled to it twice.

That is what equalization is about. If we can work out a deal with the federal government in terms of divvying up the money coming from the resource, we could do that. That is up to provinces to negotiate. In my mind, however, it is contrary to what equalization is, which is an equal fiscal capacity.

Someone may suggest that the oil is going to run out or the gas is going to run out and therefore it is different from potatoes. At the present time we have 110,000 acres of potatoes. That is probably not sustainable. We only have about 300,000 acres of available land. In addition, a three-year rotation is required for potatoes to grow. So we do not know whether or not that is a renewable resource. It is only renewable if we look after the land.

The same thing goes for fish. Is fish a renewable resource? It is not if you are talking about cod or certain other fish. Who knows what resources are renewable? We cannot predict what they are. Once you get into that kind of philosophical discussion, however, the equalization discussion is all over the map.

**Senator De Bané:** Madam, did I hear you say that equalization has nothing to do with economic development, but has more to do with helping people to afford basic public services. This is the reason why André Raynault, a former president of the Economic

**Le président:** Adopterez-vous la même position de principe au sujet des recettes issues des ressources non renouvelables si, comme on le prévoit, vous commencez à engranger beaucoup d'argent grâce aux hydrocarbures du bassin du Saint-Laurent?

Je vais vous lire quelques phrases de l'étude de M. Boessenkool, que j'ai lues l'autre jour à votre ami M. Peter Mesheau, du Nouveau-Brunswick:

Comme je l'ai déjà indiqué, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et certaines parties du Québec se situent dans le bassin du Saint-Laurent qui, selon certains experts, offre un gros potentiel en hydrocarbures. Ces provinces essaient déjà d'obtenir des régimes de péréquation hauturiers comme ceux de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse. Ma proposition, qui consisterait à retirer des ressources non renouvelables, leur garantirait automatiquement une meilleure situation.

Exprimeriez-vous la même position de principe si vous commenciez à gagner beaucoup d'argent?

**Mme Mella:** Je ne sais pas d'où vous tirez cette information. Je n'ai jamais entendu mon premier ministre ni aucun membre de mon gouvernement adopter cette position, et je ne l'ai jamais exprimée non plus. Nous faisons actuellement des forages sur terre.

La réalité, c'est que 100 p. 100 des redevances de ces ressources appartiennent aux provinces. En conséquence, on parle alors de 130 p. 100, pas de 30.

Mon argument serait toujours que, si nous avons la chance de découvrir du gaz naturel, du pétrole ou quoi que ce soit d'autre qui constitue une ressource naturelle lucrative, le bon sens impose que, si nous pouvons tirer des recettes de nos propres ressources, nous n'y avons pas droit deux fois.

C'est ça, la péréquation. Si nous pouvons négocier une entente avec le gouvernement fédéral pour répartir l'argent provenant des ressources, nous pourrions le faire. Chaque province peut négocier. Dans mon esprit, cependant, ce serait contraire à la péréquation qui repose sur un principe d'équité budgétaire.

Certes, on peut dire que le pétrole ou le gaz naturel s'épuiseront dans un certain temps, ce qui n'est pas la même chose des pommes de terre. À l'heure actuelle, nous avons 110 000 acres de pommes de terre, ce qui est probablement excessif. Nous n'avons que 300 000 acres de terres arables. En outre, la culture des pommes de terre exige une rotation de trois ans. Nous ne savons donc pas s'il s'agit ou non d'une ressource renouvelable. Elle n'est renouvelable que si la terre est bien gérée.

C'est la même chose pour le poisson. Est-ce une ressource renouvelable? Ça ne l'est pas si on parle de la morue ou d'autres espèces. Qui sait quelles ressources sont renouvelables. Personne ne peut le prédire. Une fois qu'on entame ce type de discussion théorique, on peut dire un peu n'importe quoi sur la péréquation.

**Le sénateur De Bané:** Avez-vous bien dit, madame, que la péréquation n'a rien à voir avec le développement économique mais tout à voir avec aider les gens à obtenir des services publics fondamentaux? C'est pour cette raison qu'André Raynault,



Council Of Canada wrote an essay the main theme of which was that equalization has a perverse effect of creating dependency.

However, I do not think we will agree on that.

Would you please tell me the size of the economy of P.E.I.?

**Ms Mella:** It is \$3 billion

**The Chairman:** That is GNP.

**Senator De Bané:** What is the size of the provincial budget?

**Ms Mella:** It is \$880 million.

**Senator De Bané:** What would be, in your opinion, the approximate total aggregate of the federal government in P.E.I.?

**Ms Mella:** Do you mean the total transfers?

**Senator De Bané:** Yes. Whether it is EI or the public servant wages at Veteran Affairs, I am asking about all federal government transfers or outlays to the province.

**Ms Mella:** I really do not know the answer to that. I know what we receive in equalization payments and CHST, but I do not know what the income is from federal employees.

**Senator De Bané:** You cannot include equalization because it would be double-counting.

My assessment is that the public sector, which is the provincial government and the federal outlays in P.E.I. must exceed 50 per cent of the size of the economy of that province. Would you agree with that?

**Mr. Palmer:** I don't think so.

**Ms Mella:** No. Probably they would exceed 38 or 35 per cent.

**Senator De Bané:** The provincial government budget is a third of that province. Eight hundred and eighty million of \$3 billion is almost a third of the size of the economy. Those are public expenditures made by the provincial government. I submit if you add to that the federal expenditures in that province, you reach the size of the public sector in P.E.I. that is not far from 50 per cent.

When I look to the different census divisions of P.E.I., compared to the one of Cape Breton or Newfoundland, most of the census divisions in Newfoundland, despite those substantial reductions you have correctly identified, the per capita income in the different census divisions in P.E.I. are still higher than what you have either in Cape Breton, most of the census divisions in Newfoundland, the lower St. Lawrence north shore, and so on.

It was not surprising that when your government and the federal government proposed to build a bridge to link that province to New Brunswick, there was some opposition to it by a substantial minority. Did everyone want a bridge to allow the people of P.E.I. to be part of North America? Many people said, no that would

ex-président du Conseil économique du Canada, avait publié une étude dont la thèse principale était que la péréquation a un effet pervers en créant une dépendance.

Toutefois, je ne pense pas que tout le monde soit d'accord avec ça.

Pourriez-vous nous dire quelle est la taille de l'économie de l'Île-du-Prince-Édouard?

**Mme Mella:** C'est 3 milliards de dollars.

**Le président:** C'est le PIB.

**Le sénateur De Bané:** Et quel est le budget provincial?

**Mme Mella:** C'est 880 millions de dollars.

**Le sénateur De Bané:** À votre avis, quel est le total global approximatif du gouvernement fédéral à l'Île-du-Prince-Édouard?

**Mme Mella:** Vous parlez du total des transferts?

**Le sénateur De Bané:** Oui. Qu'il s'agisse de l'assurance-emploi, des salaires des fonctionnaires au ministère des Anciens combattants, et cetera. Je parle de tous les transferts du gouvernement fédéral dans la province.

**Mme Mella:** Je ne connais pas vraiment la réponse à cette question. Je sais que nous recevons des paiements de péréquation et le TCSPS, mais je ne sais pas quel revenu nous tirons des fonctionnaires fédéraux.

**Le sénateur De Bané:** On ne peut pas inclure ça dans la péréquation sinon c'est comptabilisé deux fois.

Mon estimation est que le secteur public, c'est-à-dire le gouvernement provincial et les dépenses fédérales à l'Île-du-Prince-Édouard, dépasse probablement 50 p. 100 de la taille et de l'économie de la province. Êtes-vous d'accord avec cela?

**M. Palmer:** Je ne pense pas.

**Mme Mella:** Non. Ça dépasse probablement 38 p. 100 ou 35 p. 100.

**Le sénateur De Bané:** Le budget provincial représente un tiers de la province. Huit cent quatre-vingt millions de dollars, c'est à peu près le tiers d'une économie de 3 milliards. Ce chiffre représente les dépenses publiques du gouvernement provincial. Je suis donc prêt à dire que si l'on y ajoute les dépenses fédérales dans la province, on atteint un secteur public qui n'est pas loin de 50 p. 100.

Si j'examine les différentes divisions du recensement de l'Île-du-Prince-Édouard, par rapport à celles du Cap-Breton ou de Terre-Neuve, la plupart des divisions de recensement de Terre-Neuve, malgré les réductions substantielles que vous avez correctement identifiées, le revenu par habitant dans les différentes divisions du recensement de l'Île-du-Prince-Édouard reste supérieur à ce qu'il y a au Cap-Breton, dans la plupart des divisions du recensement de Terre-Neuve, sur la côte nord du Bas-Saint-Laurent, et cetera.

Il n'était pas surprenant, quand votre gouvernement et le gouvernement fédéral ont proposé de construire un pont entre votre province et le Nouveau-Brunswick, qu'une minorité substantielle s'y soit opposée. Est-ce que tout le monde veut un pont pour permettre aux gens de l'Île-du-Prince-Édouard de faire

endanger our way of life and would have negative effects on our style of living. Economic development should give way to that.

I have to confess to you that it troubled me a lot.

**Ms Mella:** The numbers are not correct. The first challenge was to convince people that it was an engineering possibility. Many people thought that it could not be done because of tides and the depth, the fish, the ice and other factors. They just felt it was not like building a bridge elsewhere. However, once people realized that it was technologically possible, the percentage of support for the bridge was around 75 per cent.

Every province has its tree-huggers and has people who would rather not be concerned about revenue growth. They are concerned about keeping things as they are. I am old enough to feel that the old times were not the best of times. I think people are much better off now than they were when my mother was around and I have no desire to go back to those good old days. However, there were some treasured things about the old days that people liked to hold on to. They do not want to be in traffic. They do not want fast food. They like to be able to walk in the yard and see a bird instead of hearing a truck. A certain percentage of the population in every province just does not want to change, but I do not think that Islanders are unlike anyone else.

**The Chairman:** Are you still refusing to import nuclear power from New Brunswick?

**Ms Mella:** No.

**The Chairman:** It was the case one time.

**Senator Bolduc:** I think we got the message.

**The Chairman:** If there are no further questions, I will thank the minister and Mr. Palmer for coming tonight. This has been extremely entertaining. We have had now three of the governments in Atlantic Canada before us. We will be hearing from Nova Scotia in due course and, I believe, from Manitoba.

**Ms Mella:** Did we all bring you the same message?

**The Chairman:** No. Not quite.

**Senator Bolduc:** That is our problem.

**The Chairman:** We thank you very much.

The committee adjourned.

partie de l'Amérique du Nord? Beaucoup de gens ont répondu non en disant que cela menacerait leur mode de vie et nuirait à leur qualité de vie. Cela allait directement à l'encontre du développement économique.

Je dois reconnaître que ça m'a beaucoup troublé.

**Mme Mella:** Les chiffres ne sont pas exacts. La première difficulté fut de convaincre les gens que c'était techniquement possible. Beaucoup de gens pensaient que ce n'était pas réalisable à cause des marées, de la profondeur, du poisson, des glaces et d'autres facteurs. Ils pensaient que ce serait beaucoup plus compliqué que de construire un pont sur terre. Toutefois, une fois qu'ils ont réalisé que c'était techniquement possible, le pourcentage de partisans a atteint près de 75 p. 100.

Chaque province a ses écolos qui préféreraient ne pas avoir à penser à la croissance économique. Ils préfèrent garder les choses telles qu'elles sont. Pour ma part, j'en sais assez pour savoir que le bon vieux temps n'avait rien d'idéal. Je pense que la vie est bien plus agréable aujourd'hui qu'à l'époque de ma mère, et je n'ai aucun désir de retourner au bon vieux temps. Toutefois, il y avait de bonnes choses dans le bon vieux temps que certaines personnes aimeraient préserver. Il y a des gens qui préféreraient qu'il n'y ait pas de circulation automobile ou de restaurants à hamburgers. Ce sont des gens qui préfèrent le chant des oiseaux au bruit des camions. Il y a dans chaque province une partie de la population qui refuse le changement mais, dans l'ensemble, je ne pense pas que nos îliens soient différents des autres.

**Le président:** Refusez-vous toujours d'importer de l'énergie nucléaire du Nouveau-Brunswick?

**Mme Mella:** Non.

**Le président:** C'était le cas, autrefois.

**Le sénateur Bolduc:** Je pense que nous avons compris.

**Le président:** Si personne d'autre n'a de questions à poser, je remercie la ministre et M. Palmer d'être venus ce soir. La séance a été extrêmement intéressante. Nous avons maintenant entendu des représentants de trois gouvernements des provinces de l'Atlantique et nous accueillerons en temps voulu des représentants de la Nouvelle-Écosse puis, je crois, du Manitoba.

**Mme Mella:** Est-ce que nous vous avons tous communiqué le même message?

**Le président:** Non, pas tout à fait.

**Le sénateur Bolduc:** C'est ça notre problème.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

*As an individual:*

Ken Boessenkool.

*From the Government of Prince Edward Island:*

Patricia Mella, Provincial Treasurer of Prince Edward Island;

John Palmer, Director of Economics, Statistics and Federal  
Fiscal Relations.

*À titre personnel:*

Ken Boessenkool.

*Du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard:*

Patricia Mella, trésorière provinciale de l'Île-du-Prince-  
Édouard;

John Palmer, directeur des sciences économiques, des  
statistiques et des relations fiscales fédérales.



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la  
trente-septième législature, 2001

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Tuesday, October 30, 2001

---

Le mardi 30 octobre 2001

---

Issue No. 25

Fascicule n° 25

### **Fifth meeting on:**

The effectiveness and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation

---

### **Cinquième réunion concernant:**

L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Ferretti Barth
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Mahovlich
Day	Stratton
Doody	Tunney

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Day substituted for that of the Honourable Senator Furey (*October 30, 2001*).

The name of the Honourable Senator Furey substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*October 28, 2001*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Ferretti Barth
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Mahovlich
Day	Stratton
Doody	Tunney

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Day est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 30 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey est substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 28 octobre 2001*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, October 30, 2001

(30)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:37 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Day, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, P.C. and Tunney (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Furey (1).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From Queen's University:*

Dan Usher.

*From the Canadian Union of Public Employees:*

Paul Moist, General Vice-President;

Wayne Lucas, General Vice-President;

Heather Farrow, Senior Research Officer;

Jane Stinson, Research Director.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

Mr. Usher made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Mr. Moist and Mr. Lucas made an opening statement and with Ms Farrow and Ms Stinson answered questions from members of the committee.

At 11:51 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 30 octobre 2001

(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances se réunit aujourd'hui à 9 h 37 dans la pièce 705 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Day, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, c.p. et Tunney (10).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Furey (1).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*De l'Université Queen's:*

Dan Usher

*Du Syndicat canadien de la fonction publique:*

Paul Moist, vice-président général;

Wayne Lucas, vice-président général;

Heather Farrow, agente de recherche principale;

Jane Stinson, directrice de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit l'examen de l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

M. Usher fait une déclaration et répond aux questions des membres du comité.

M. Moist et M. Lucas font une déclaration et, avec Mmes Farrow et Stinson, répondent aux questions des membres du comité.

À 11 h 51, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité*

Tōnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 30, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:37 a.m. to examine the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** We are meeting to continue our study of the federal equalization formula. We are required to report on this matter no later than December 21, 2001. This is our fourth meeting on the subject.

For the first half of our meeting this morning, our witness is professor Dan Usher of Queen's University. He is Adjunct Emeritus Professor at Queen's University. He is the author of the book entitled, *The Uneasy Case for Equalization Payments* published in 1995 by the Fraser Institute. Colleagues may recall that at one of our early meetings on this subject our friend Senator Bolduc reached into his briefcase and brought out a copy of Professor Usher's book and proceeded to quote from it and to demand comments and explanations from the witnesses who, as I recall, were officials from the Department of Finance.

Professor Usher has also prepared a paper entitled, "The Case for Switching to a Macro Formula." It was circulated to members of the committee last week. He will present highlights of the arguments presented in that paper, after which we will open the floor for questions and comments.

**Mr. Dan Usher, Queen's University:** Mr. Chairman, I take it that my task this morning is not to discuss the equalization program in any generality at all but, rather, to discuss the relative merits of the present formula, which is known as the representative tax system formula, and an alternative which has been proposed by a number of economists and is being considered now by the Department of Finance, although what the department will think when the consideration is over, I have no idea. In any case, I understand that my task is to explain the difference between these two formulas and to discuss very briefly some of the advantages of the macro formula, that is, the alternative, which I tend to prefer.

My first point is that section 36(2) of the Constitution is necessarily vague in what it actually mandates. It mandates that provinces should be able to get average revenues with average taxes, or a phrase like that, but it does not actually say how that average ought to be constructed.

Under the representative tax system, provinces would have the national average provincial revenue per head, if every recipient province levied the average provincial tax rate on each and every tax base. That is the system we have now.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 30 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 37 pour examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Nous poursuivons aujourd'hui notre étude de la formule de péréquation fédérale. Nous devons faire rapport sur la question au plus tard le 21 décembre 2001. Nous en sommes à notre quatrième séance sur la question.

Pour la première moitié de notre réunion de ce matin, notre témoin est le professeur Dan Usher, professeur adjoint émérite à l'université Queen's. Il est l'auteur de l'ouvrage *The Uneasy Case for Equalization Payments* publié en 1995 par l'Institut Fraser. Les collègues se souviendront peut-être qu'à l'une de nos réunions précédentes sur la question, notre ami le sénateur Bolduc avait extrait de sa serviette un exemplaire de l'ouvrage du professeur Usher. Il en avait tiré des citations et avait demandé des commentaires et des explications aux témoins qui, d'après mes souvenirs, étaient des représentants du ministère des Finances.

Le professeur Usher a également rédigé un document intitulé «Argument en faveur de l'adoption d'une formule macro». Ce document a été remis aux membres du comité la semaine dernière. M. Usher présentera les points saillants des arguments qui y sont énoncés, après quoi il sera à notre disposition pour répondre aux questions ou faire des commentaires.

**M. Dan Usher, université Queen's:** Monsieur le président, je crois comprendre que ma tâche ce matin n'est pas de discuter du programme de péréquation en termes généraux, mais plutôt de parler des avantages relatifs de la formule actuelle, que l'on appelle le régime fiscal représentatif, ainsi que d'une solution de rechange proposée par un certain nombre d'économistes et qu'examine actuellement le ministère des Finances, même si je n'ai aucune idée de ce que sera le fruit de sa réflexion. De toute façon, je crois que ma tâche est d'expliquer la différence entre ces deux formules et de discuter très brièvement de certains des avantages de la formule macro, c'est-à-dire la solution de rechange que je privilégie.

D'abord, j'estime que le paragraphe 36(2) de la Constitution est nécessairement vague quant à ses prescriptions véritables. La disposition stipule que les provinces doivent être capables d'obtenir des recettes moyennes à l'aide de taxes moyennes, mais ne précise pas comment en arriver à cette moyenne.

Dans le régime fiscal représentatif, les provinces obtiennent la moyenne nationale des recettes provinciales par habitant, si chaque province bénéficiaire a perçu le taux moyen d'impôt provincial pour chaque assiette d'imposition. C'est le système que nous avons actuellement.

Under the macro formula, provinces would end up with the average revenue per head if each recipient province raised enough revenue by taxation to supply itself with the average ratio among all provinces of provincial revenue to provincial income. Thus the macro formula says: We will give provinces whatever the shortfall will be to acquire average revenue per head as it would be, not if they levied the average mix of taxes, which provinces levy now, but if they acquired all revenue from a provincial personal income tax. That is the basic idea. There are an infinite number of bells and whistles in the present equalization formula that is absurdly detailed and complex if you look at it closely. However, that is the general idea.

I turn now to a number of general aspects of equalization payments. First, in making any judgment about equalization payments, the ultimate question is not what the federal government pays to certain recipient provinces but what transfers in Canada are being made from whom and to whom. Ultimately, any system of transfers benefits certain people and harms certain other people who have to pay for them.

In order to evaluate a program or to evaluate changes in a program, one must figure out who the beneficiaries and who the ultimate donors of this program are. It is quite messy.

The second point is that neither the macro formula, nor the representative tax system, meet section 36(2) exactly. We have equalization up, but not down. Provinces below the national average are equalized up to the national average. Provinces above the national average are left where they are, so that there remains a gap between revenue per head in the different provinces, the rich having more and the poor having less, even with the equalization program in place. That is a whole other issue. There are people who feel that the equalization program should tax the rich provinces directly and use the money to pay the poor provinces in order to provide equal revenue per head. That is not what is being discussed today.

The slide before you, a copy of which is found on the third page of my presentation, is a page of definitions. I wish to compare two formulas. I am drawing the comparison on the assumption that there are two provinces, north and south, and there are only two goods that are produced: apples and oranges. That is to keep the formula as simple as possible and to avoid a whole pile of sigmas.

The next slide shows the actual formulas. While looking at these, I would like you to keep in front of you the set of definitions. The representative tax system pays each province the larger of zero and a shortfall. On this slide, "B" stands for the tax base. "T" stands for the tax rate. "A" stands for apples while "O" stands for oranges. "N" represents the northern province, while "S" represents the southern province. "C" refers to the average in Canada, as a whole.

Avec la formule macro, les provinces obtiendraient les recettes moyennes par habitant si chaque province bénéficiaire générait suffisamment de recettes par le biais de l'impôt pour obtenir le rapport moyen parmi toutes les provinces entre recettes provinciales et revenus provinciaux. La formule macro stipule donc ceci: nous allons accorder aux provinces le manque à gagner dont elles ont besoin pour acquérir les recettes moyennes par habitant telles qu'elles seraient non pas si elles percevaient la moyenne de toutes les taxes que les provinces perçoivent, mais si elles obtenaient toutes les recettes tirées d'un impôt sur le revenu des particuliers. C'est l'idée de base. La formule de péréquation actuelle renferme une infinité d'accommodements ridiculement détaillés et complexes si on l'examine attentivement. C'est l'idée générale.

J'aimerais maintenant aborder un certain nombre d'aspects généraux des paiements de péréquation. Premièrement, avant de se faire une idée des paiements de péréquation, l'ultime question à se poser n'est pas de savoir ce que le gouvernement verse à certaines provinces bénéficiaires, mais quels transferts sont effectués au Canada de qui à qui. En bout de ligne, tout système de transfert bénéficie à certaines personnes et en pénalise d'autres qui doivent payer la note.

Afin d'évaluer un programme ou des changements à apporter à un programme, il faut voir qui sont les bénéficiaires et qui sont les pourvoyeurs ultimes du programme. Ce n'est pas très clair.

Deuxième point: ni la formule macro ni le régime fiscal représentatif ne satisfont exactement aux exigences du paragraphe 36(2). Nous avons une péréquation vers le haut, mais pas le contraire. Les provinces qui se situent en deçà de la moyenne nationale reçoivent des paiements de péréquation jusqu'à concurrence de la moyenne nationale. Les provinces qui se situent au-dessus de la moyenne nationale sont laissées là où elles sont de sorte qu'il reste un écart entre les recettes par habitant dans les différentes provinces, les riches ayant davantage et les pauvres moins, même avec le programme de péréquation en place. Ça, c'est un tout autre problème. Certains estiment que le programme de péréquation devrait taxer les provinces riches directement et utiliser l'argent pour le redonner aux provinces pauvres afin d'offrir des recettes égales par habitant. Ce n'est pas de cela qu'il est question aujourd'hui.

La diapositive qui vous est présentée, dont vous trouverez copie à la troisième page de mon mémoire, est une page de définitions. Je veux comparer deux formules. Je base la comparaison sur l'hypothèse qu'il y a deux provinces, le Nord et le Sud, et que seulement deux marchandises sont produites: des pommes et des oranges. Je fais cela pour garder la formule la plus simple possible et éviter toute une série d'écarts.

À la diapositive suivante, on a les deux formules. Regardez-les, mais gardez également sous les yeux la série de définitions. Le régime fiscal représentatif verse à chaque province le montant de son manque à gagner, s'il y en a un. Sur cette diapositive, «B» représente l'assiette d'imposition; «T», le taux d'imposition; «A», les pommes; «O», les oranges. «N» représente la province du Nord, «S», la province du Sud, «C», la moyenne du Canada dans son ensemble.



Thus, the shortfall in taxes of the northern province is the average tax on apples times the difference between the average tax base in Canada and the tax base in the north on apples. It is the same for oranges. This shows the tax rate for oranges and the difference between the average tax base in Canada as a whole and the tax base in the province. This is all per head. I am assuming for the purposes of the example that the populations of the two provinces are the same. That is just to make the example work. You could easily allow for differences in population, but the formula would become more complicated. What I want to emphasize is sufficiently emphasized in these formulas as they stand.

It is the same thing for the south. It turns out that the sum of these two shortfalls is zero; one is positive, one is negative. A positive shortfall means a province does not have enough revenue, or less than average revenue. Where there is a negative shortfall, the provinces have more than average revenue. Equalization pays the province with the positive shortfall, that is, less than the average revenue, the difference in equalization payments per head. "E" stands for equalization payments per head.

That is the essence of the formula we have now when you are dealing with two provinces and apples and oranges. With 10 provinces and 33 tax bases, which was the number of tax bases when I last looked, you have to have a more complicated formula, but that is the essence of the thing.

In effect, the macro formula says: I don't care what the actual tax bases in the provinces are. Basically, the issue is this: If the income per head in the province is less than the average income per head in Canada as a whole, then on average you have to have higher tax rates to generate an equal amount of revenue per head. Equalization payments will make up the difference.

The entitlement to the northern province is the larger of the average tax rate in Canada. Basically, it is the ratio of total provincial revenue to total national income, times the difference between income per head in Canada as a whole and income per head in the northern province. If income per head in the northern province is small, then the equalization entitlement is large. If income per head in the northern province is large, then this whole term is negative and the entitlement to the northern province is zero. That is basically the way the system works.

Further down the slide, you will see that some provincial governments are entitled to tax residents out of province; for example, the big one is the corporation income tax. The provincial corporation income tax is levied on owners of corporations who may not be resident in the province. For example, let us consider a corporation is established in Ontario that does business in Saskatchewan. The Saskatchewan government is entitled to a certain corporation income tax on the profits made in the

Ainsi, le manque à gagner en taxes de la province du Nord est la taxe moyenne sur les pommes multipliée par la différence entre l'assiette d'imposition moyenne au Canada et l'assiette d'imposition dans le Nord à l'égard des pommes. C'est la même chose pour les oranges. On voit donc le taux d'imposition pour les oranges et la différence entre l'assiette d'imposition moyenne au Canada et l'assiette d'imposition dans la province. Toutes les données sont par habitant. Je suppose ici pour les fins de l'exemple que la population des deux provinces est la même. Simplement pour que l'exemple fonctionne. Vous pourriez facilement permettre des différences de population, mais la formule pourrait devenir plus compliquée. Ce sur quoi je veux insister est suffisamment souligné dans ces formules telles qu'elles se présentent.

C'est la même chose pour la province du Sud. Il s'avère que la somme de ces deux manques à gagner est de zéro; un est positif, l'autre est négatif. Un manque à gagner positif signifie qu'une province n'a pas suffisamment de recettes ou en a moins que les recettes moyennes. Lorsqu'il y a manque à gagner négatif, les provinces ont plus que les recettes moyennes. En vertu de la péréquation, la province qui a le manque à gagner positif, c'est-à-dire celle qui a moins que la moyenne des recettes, reçoit la différence en paiements de péréquation par habitant. «E» représente les paiements de péréquation par habitant.

C'est essentiellement la formule que nous avons maintenant lorsque nous traitons avec deux provinces et que nous abordons la question des pommes et des oranges. Avec dix provinces qui ont 33 assiettes d'imposition, c'est-à-dire le nombre d'assiettes d'imposition la dernière fois que j'ai vérifié, il faut avoir une formule plus compliquée, mais c'est essentiellement comme cela.

À toutes fins utiles, selon la formule macro, peu importe quelles sont les assiettes d'imposition des provinces. Essentiellement, le problème est le suivant: si le revenu par habitant dans la province est inférieur au revenu moyen par habitant au Canada, alors en moyenne, il faut avoir un taux d'imposition plus élevé pour générer une somme égale de recettes par habitant. Les paiements de péréquation viendront combler la différence.

Ce à quoi la province du Nord a droit, c'est au taux d'imposition moyen le plus élevé au Canada. Essentiellement, c'est le rapport entre recettes provinciales totales et revenu total au pays, multiplié par la différence entre le revenu par habitant au Canada et le revenu par habitant dans la province du Nord. Si le revenu par habitant dans la province du Nord est faible, alors la province a droit à un important paiement de péréquation. Si le revenu par habitant dans la province du Nord est important, alors le manque à gagner est négatif et la province du Nord n'a droit à rien. C'est essentiellement de cette façon que le système fonctionne.

Plus loin dans la diapositive, vous verrez que certains gouvernements provinciaux ont droit d'imposer des résidents à l'extérieur de la province, l'exemple le plus important étant l'impôt sur le revenu des sociétés. L'impôt provincial sur le revenu des sociétés est appliqué aux propriétaires d'entreprises qui peuvent ne pas être des résidents de la province. Par exemple, prenons le cas d'une entreprise établie en Ontario mais qui est exploitée en Saskatchewan. Le gouvernement de la Saskatchewan

province. It is part of government revenue and should be equalized. However, it is not part of provincial income as normally defined, but it would be part of provincial income from the point of view of calculating the macro formula.

These are the two formulas.

In my opinion, there are a more advantages in the macro formula compared to the representative tax system. Please turn to page 5. First, the present formula could, under certain circumstances, transfer money from poor provinces to rich provinces and not the other way around. That is because of peculiarities of the tax system. I could go into more detail. However, peculiarities might create a situation where equalization payments are actually going to provinces that are relatively rich rather than provinces that are relatively poor. The macro formula will not do that.

Second, there is a mismatch between provincial sources of taxes and federal sources of taxes. Therefore, under the formula I have described, an increase in the price of oil would generate a transfer of income not from Alberta to the Maritimes but from Ontario to the Maritimes because of the way the tax system works. That is crazy. Essentially, the five-province average is designed to deal with that problem. It is a sort of ad hoc measure.

There are all sorts of perverse incentives on the provincial governments. To maximize equalization payments you want to levy high taxes on deficit bases and low taxes on surplus bases. From the point of view of the national interest there is no reason why you would ever want provinces to do that.

The formula is hugely complex. There is a footnote to my original paper where I quote from the *Canada Gazette* showing you just how complex that formula is when you look at it closely. Macro is really simple. You get your provincial income from Statistics Canada. You then multiply something or other by the average provincial revenue divided by national income, that is, the average percentage tax rate on average for the province as a whole, and you have the macro formula calculated in an instant. I suspect when you look at it closely it will not be that simple, but I am convinced it is much simpler than the formula we have.

My seventh slide deals with the rate tax-back problem. Provinces with a virtual monopoly of some tax base virtually lose tax revenue to equalization dollar for dollar. Thus, there is no incentive to raise your rate.

Then there is the base tax-back problem. The best way to think about it is to think of royalties because this is the way the subject has come up. If Nova Scotia acquires a dollar in oil royalties, it loses almost equal to that dollar under the present system because equalization payments under the present formula are reduced dollar for dollar for every increase in royalties a province receives. You just do not want a formula that does that; and the macro formula does not do that. Basically, in terms of the macro formula, if a province acquires an extra dollar of royalties, or has any other

a le droit d'imposer les profits réalisés dans la province. Cela fait partie des recettes du gouvernement et devrait faire l'objet de la péréquation. Cependant, il ne s'agit pas d'un revenu provincial tel qu'on le définit normalement, mais cela ferait partie d'un revenu provincial du point de vue du calcul de la formule macro.

Voilà les deux formules.

À mon avis, la formule macro comporte plus d'avantages que le régime fiscal représentatif. Veuillez passer à la page 5. Premièrement, la formule actuelle pourrait, dans certaines circonstances, permettre des transferts des provinces pauvres aux provinces riches et pas le contraire. Et ce, à cause des particularités du régime fiscal. Je pourrais vous donner plus de détails. Cependant, ces particularités pourraient faire en sorte que les paiements de péréquation soient en réalité versés aux provinces qui sont relativement riches plutôt qu'aux provinces relativement pauvres. La même chose ne se produirait pas avec la formule macro.

Deuxièmement, il y a mauvais appariement entre les sources provinciales d'impôt et les sources fédérales. Par conséquent, dans la formule que j'ai décrite, une augmentation du prix du pétrole générerait un transfert de revenus non pas de l'Alberta aux Maritimes, mais de l'Ontario aux Maritimes à cause de la façon dont le régime fiscal fonctionne. C'est ridicule. Essentiellement, la moyenne des cinq provinces a été établie pour régler ce problème. Il s'agit en quelque sorte d'une mesure spéciale.

Il y a toutes sortes d'incitations perverses pour les gouvernements provinciaux. Pour maximiser les paiements de péréquation, les provinces voudront imposer des taxes élevées sur les déficits et des taxes plus faibles sur les excédents. Du point de vue de l'intérêt national, il n'y a aucune raison de souhaiter que les provinces fassent une chose pareille.

La formule est extrêmement complexe. Il y a une note en bas de page de mon document original où je cite la *Gazette du Canada* pour montrer à quel point la formule est complexe lorsqu'on s'y attarde. La formule macro est réellement simple. On obtient les données sur le revenu provincial de Statistique Canada. Ensuite, on multiplie par la moyenne des recettes provinciales divisée par le revenu national, c'est-à-dire le taux d'imposition moyen pour la province dans son ensemble, et on a la formule macro qui est calculée en un instant. Je soupçonne qu'en y regardant de plus près, ce ne sera pas aussi simple, mais je suis convaincu que c'est beaucoup plus simple que la formule actuelle.

Ma septième diapositive porte sur le problème du taux de réimposition. Les provinces qui exercent un monopole virtuel d'une certaine assiette d'imposition perdent virtuellement des recettes fiscales en raison de la péréquation, dollar pour dollar. Ainsi, elles ne sont pas incitées à hausser leur taux de taxation.

Ensuite, il y a le problème de la réimposition. La meilleure façon de comprendre est de penser aux redevances parce que c'est ainsi que le problème s'est posé. Si la Nouvelle-Écosse perçoit un dollar de redevances sur le pétrole, elle perd presque le même montant parce que dans la formule actuelle, les paiements de péréquation sont réduits dollar pour dollar pour chaque augmentation des redevances que perçoit une province. On ne veut tout simplement pas d'une telle formule, et la formule macro n'a pas cet effet. Essentiellement, selon la formule macro, si une province



source of income, then the province loses essentially 25 cents in equalization payments. That is what you would want. Twenty-five cents is roughly the ratio of provincial revenue to national income for the country as a whole. So you would lose 25 cents on the dollar to new oil revenues, just as you would lose 25 cents on the dollar to new income in the province from whatever source it may be.

The macro formula seems to me to be a much simpler formula. It seems to me to represent the spirit of section 36(2) pretty well. It strikes me as a rule that we can follow very easily and with fewer adjustments at the margin. These adjustments can be very divisive because. For example, if you go from a 10-province average tax rate to a five-province average tax rate, some provinces gain, other provinces lose, and there develops a kind of food fight over these changes. On the other hand with the macro formula, you have one rule that ideally admits of almost no exceptions. It is a simple, direct rule. On the whole I think it would be more conducive to whatever it is that we want to obtain with a system of equalization payments.

I will stop there, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Professor Usher.

**Senator Bolduc:** You call your formula a macro formula because you use national income statistics.

**Mr. Usher:** Yes.

**Senator Bolduc:** You say on page one of the short document:

Each recipient province raises enough revenue by taxation to supply itself with the average ratio among all provinces of provincial revenue to provincial income.

I would like to have some precision with regard to the first line where you state that every recipient province raises enough revenue by taxation. Do you mean personal income tax?

**Mr. Usher:** No, sir, I do not. It is anything whatsoever.

**Senator Bolduc:** Including corporations?

**Mr. Usher:** Yes, sir.

**Senator Bolduc:** It is by government taxation.

**Mr. Usher:** That is right. Please look at the definition of the macro formula on page four where you will see the total income from all sources.

**Senator Bolduc:** On the second line it states;

... average ratio, among all provinces, of provincial revenue to provincial income.

Do you mean provincial revenues of the people in the province, or government revenues?

perçoit des sommes supplémentaires au titre des redevances, ou à une autre source de revenu, alors elle perd essentiellement 25 cents en paiements de péréquation. Voilà bien plutôt ce qu'on veut. Vingt-cinq cents, c'est à peu près le rapport entre recettes provinciales et revenu moyen pour le pays dans son ensemble. Donc, une province perdrait 25 cents au dollar pour les nouvelles recettes pétrolières, tout comme vous perdriez 25 cents au dollar pour les nouveaux revenus dans la province peu importe leur source.

La formule macro me semble être une formule beaucoup plus simple. À mon avis, elle reflète très bien l'esprit du paragraphe 36(2). Je la vois comme une règle très facile à suivre et qui nécessite moins d'ajustements en marge. Ces ajustements peuvent être source de très grandes divisions. Par exemple, si vous passez d'un taux d'imposition moyen des dix provinces à un taux d'imposition moyen de cinq provinces, certaines provinces vont perdre, d'autres vont y gagner, et il se développe une certaine acrimonie au sujet de ces changements. Par contre, avec la formule macro, il y a une règle qui, idéalement, ne souffre pratiquement aucune exception. C'est une règle simple et directe. Dans l'ensemble, je crois que la formule macro pourrait amener tout ce que l'on souhaite d'un système de paiements de péréquation.

Je vais m'arrêter ici, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Usher.

**Le sénateur Bolduc:** Vous qualifiez votre formule de formule macro parce que vous utilisez des statistiques nationales sur le revenu?

**M. Usher:** C'est exact.

**Le sénateur Bolduc:** Vous dites à la page 1 du document résumé que:

les provinces obtiendraient les recettes moyennes par habitant si chaque province bénéficiaire générerait suffisamment de recettes par le biais de l'impôt pour obtenir le rapport moyen parmi toutes les provinces entre recettes provinciales et revenus provinciaux.

J'aimerais avoir certaines précisions quant à la première ligne où vous dites que chaque province bénéficiaire générerait suffisamment de recettes par le biais de l'impôt. Voulez-vous dire l'impôt sur le revenu des particuliers?

**M. Usher:** Non, monsieur. N'importe quel impôt.

**Le sénateur Bolduc:** Y compris celui sur les sociétés?

**M. Usher:** Oui.

**Le sénateur Bolduc:** C'est la taxation gouvernementale.

**M. Usher:** C'est exact. Regardez la définition de la formule macro à la page 4 et vous verrez le revenu total provenant de toutes les sources.

**Le sénateur Bolduc:** À la deuxième ligne, on dit:

[...] rapport moyen, parmi toutes les provinces, entre recettes provinciales et revenus provinciaux.

Voulez-vous dire les recettes provinciales des gens qui vivent dans la province ou les recettes gouvernementales?

**Mr. Usher:** Government revenues. I should have made that clear.

**Senator Bolduc:** Through provincial income, do you mean provincial government income or personal income?

**Mr. Usher:** Here we must refer the formula at the bottom of page four. I mean total income as defined at the bottom of page four, which is essentially before tax personal income, but it includes revenue from provincially owned enterprises that are like personal income and revenue out of province. That is what I meant by that.

**Senator Bolduc:** All that, of course, takes for granted that the national income statistics are good.

**Mr. Usher:** Yes, sir, at least not worse than other statistics.

**Senator Bolduc:** I prefer that. I come from a small village in the Province of Quebec that is about 25 miles south of Quebec City. If you could get the average income of the people living in that 2,000-people village, the federal statistics would probably show that they are poor. However, I invite you to come to my village and see the quality of the homes and the kind of cars that the people are driving and realize that they are not poor at all. They live very well. However, according to the federal statistics they do not live well. Coming from where I come from, I can tell you that I have my doubts about federal statistics for income purposes, including taxation.

I would like you to comment on the quality of our income statistics.

**Mr. Usher:** It has been proposed that the base of the macro formula be extended to include a broader definition of income that includes do-it-yourself activities.

I would be reluctant to advise that simply because to try to put numbers on these things is a real problem. I would be inclined to live with the federal statistics we have, hoping that the biases across provinces are not too bad. After all, senator, undoubtedly, what you say is true.

The same sorts of problems arise in the statistics we use for the representative tax system. For example, the representative tax system also makes use of income statistics. The base of the personal income tax is personal income. That is a very large part of the calculation of the representative tax system that we have. Of course, like the national statistics, it is subject to precisely the set of problems you are talking about.

My guess is that the problems you are talking about, are no worse under the macro system than they are under the representative tax system. I think that is the best case I can make for it.

**Senator Bolduc:** I agree with you entirely on that aspect.

Would you say that the system has to be changed?

**M. Usher:** Les recettes gouvernementales. J'aurais dû le préciser.

**Le sénateur Bolduc:** Par revenu provincial, voulez-vous dire le revenu du gouvernement provincial ou le revenu personnel?

**M. Usher:** Ici, il faut se reporter à la formule au bas de la page 4. Je veux dire le revenu total défini au bas de la page 4, qui est essentiellement le revenu personnel avant impôt, mais qui inclut les recettes des entreprises provinciales qui sont comme un revenu personnel et les recettes hors de la province. C'est ce que je voulais dire.

**Le sénateur Bolduc:** Tout ça, bien sûr, en supposant que les statistiques nationales sur les revenus sont bonnes.

**M. Usher:** Oui, monsieur, à tout le moins pas plus mauvaises que d'autres statistiques.

**Le sénateur Bolduc:** Je préfère cela. Je viens d'un petit village de la province de Québec situé à environ 25 milles au sud de la ville de Québec. Si l'on pouvait obtenir le revenu moyen des gens qui vivent dans ce village de 2 000 habitants, les statistiques fédérales indiqueraient probablement que ces gens-là sont pauvres. Cependant, je vous invite à venir dans mon village et à voir la qualité des maisons que les gens possèdent et le type de voitures qu'ils conduisent pour vous rendre compte qu'ils ne sont pas du tout pauvres. Ils vivent très bien. Cependant, d'après les statistiques fédérales, ils ne vivent pas bien. Venant d'où je viens, je peux vous dire que j'ai des doutes au sujet des statistiques fédérales au sujet des revenus, y compris aux fins fiscales.

J'aimerais que vous nous disiez ce que vous pensez de la qualité de nos statistiques sur les revenus.

**M. Usher:** Il a été proposé d'élargir la base de la formule macro pour inclure une définition plus large du revenu incluant des activités autonomes.

J'hésiterais à donner un tel conseil simplement parce qu'il est très difficile de mettre des chiffres sur ces choses. J'aurais tendance à m'accommoder des statistiques fédérales que nous avons, en espérant que les différences d'une province à l'autre ne sont pas trop grandes. Après tout, sénateur, ce que vous dites est assurément vrai.

Le même type de problème se pose dans les statistiques que nous utilisons pour le régime fiscal représentatif. Par exemple, le régime fiscal représentatif utilise aussi les statistiques sur les revenus. La base de l'impôt sur le revenu des particuliers est le revenu personnel. Cela constitue une très grande partie du calcul du régime fiscal représentatif que nous avons. Bien sûr, comme pour les statistiques nationales, on retrouve exactement les problèmes dont vous parlez.

Je dirais que les problèmes que vous soulevez ne sont pas plus aigus dans le système macro qu'ils ne le sont dans le régime fiscal représentatif. Je pense que c'est ce que je peux dire de mieux.

**Le sénateur Bolduc:** Je suis tout à fait d'accord avec vous à ce sujet.

Diriez-vous que le système doit être changé?



**Mr. Usher:** I would not actually put it that way. First, I am not all that enthusiastic about equalization payments. The question is not whether the present system has to be changed, but, whether, Canadians would be better off under what is called a macro. By the way, it is not my macro formula. I did not invent the term. Many people have used it. It is a fairly general idea. As I mentioned, the Department of Finance is looking into this formula.

It is not so much that the present system has to be changed, but that there are many faults in the present system. If we have a better system at hand, why not use it? As well, the fight over petroleum resources is indicative of some of the real problems with the present system. I think that fight would go away completely under a macro system. I think both Mr. Harris and Mr. Hamm would accept the implications of a macro system for any increase in petroleum revenue. I do not know what the resolution of that particular problem will be if we maintain a representative tax system.

**Senator Bolduc:** With regard to the politics of equalization, I think the formula is complicated. It enables individual accommodation for each province. However, when you look at it carefully, we see that there are general rules. However, after that, the minister is ready to hear each of them so that he can make a little change here and there to accommodate them in terms of politics. For example, most of the Maritime provinces are negative about the system. I suspect that with the 33 tax bases a little arrangement can be made with Nova Scotia so that province will be happy. It is partly because of those kinds of arrangements that we have a complicated formula. Instead of making a global deal with each province the formula becomes complicated with various accommodations. Is that a reasonable explanation?

**Mr. Usher:** Senator, let me say that on Mondays, Wednesdays and Fridays, I agree with you completely. On Tuesdays and Thursdays, the government follows fixed rules and is not influenced by anyone at all.

Accommodation of that sort is inevitable, but very dangerous. Wherever possible, we should employ rules that have as little ambiguity as we can get away with. Yes, there are these little accommodations, but these little accommodations invite the provinces to be nasty in the hope that they will be accommodated. Public policy cannot completely avoid that situation. However, I think it should try to avoid that situation wherever possible.

If we can design a system of equalization payments that makes these accommodations very much more difficult, then that is something of an advantage, precisely because of the accommodations that you are talking about.

**Senator Bolduc:** You would like to limit the perverse effects?

**Mr. Usher:** Yes, I would.

**The Chairman:** Professor Usher, practical politicians want to know about winners and losers in any contemplated change of the formula. I suppose it would depend on exactly what the macro

**M. Usher:** Je ne formulerais pas les choses de cette façon. Premièrement, je ne suis pas si emballé que cela par les paiements de péréquation. La question n'est pas de savoir si le système actuel doit être changé, mais si les Canadiens s'en tireraient mieux avec ce qu'on appelle un système macro. Au fait, ce n'est pas ma formule macro. Je n'ai pas inventé le terme. Beaucoup de gens l'ont utilisé. C'est une idée assez générale. Comme je l'ai dit, le ministère des Finances examine actuellement cette formule.

Le problème n'est pas tellement que le système actuel doit être changé, mais qu'il renferme de nombreuses lacunes. Si nous disposons d'un meilleur système, pourquoi ne pas l'utiliser? De même, le débat au sujet des ressources pétrolières témoigne des réels problèmes du système actuel. Je pense que cette chicane serait complètement réglée si on utilisait le système macro. Je crois que MM. Harris et Hamm accepteraient les implications d'un système macro pour toute augmentation des recettes pétrolières. Je ne sais pas comment on résoudra le problème si on conserve un régime fiscal représentatif.

**Le sénateur Bolduc:** En ce qui concerne l'aspect politique de la péréquation, je crois que la formule est compliquée. Elle permet certains accommodements pour chaque province. Cependant, si vous y regardez attentivement, vous constatez qu'il y a des règles générales. Mais après cela, le ministre est prêt à entendre chacune des parties afin de pouvoir faire un peu de changements ici et là pour tenir compte de leurs réalités politiques. Par exemple, la plupart des provinces maritimes ne voient pas le système d'un bon œil. Je suppose qu'avec les 33 assiettes d'imposition, de petits arrangements pourraient être conclus pour contenter la Nouvelle-Écosse. C'est notamment à cause de ce type d'ententes que nous avons une formule compliquée. Au lieu de conclure une entente globale avec chaque province, la formule devient compliquée avec les divers accommodements. Est-ce là une explication raisonnable?

**M. Usher:** Sénateur, permettez-moi de vous dire que le lundi, le mercredi et le vendredi, je suis tout à fait d'accord avec vous. Les mardis et jeudis, le gouvernement suit des règles fixes et ne se laisse influencer par personne.

Des accommodements de ce genre sont inévitables, mais très dangereux. Chaque fois qu'il est possible de le faire, nous devrions employer des règles le moins ambiguës possible. Oui, il y a ces petits accommodements, mais on invite ainsi les provinces à être méchantes dans l'espoir d'obtenir gain de cause. La politique gouvernementale ne peut éviter complètement cette situation. Cependant, je pense qu'il faudrait tenter de l'éviter le plus souvent possible.

Si l'on peut concevoir un système de paiements de péréquation qui rend ces accommodements beaucoup plus difficiles, alors c'est en quelque sorte un avantage précisément à cause des accommodements dont vous parlez.

**Le sénateur Bolduc:** Vous souhaiteriez restreindre les effets pervers?

**M. Usher:** Oui.

**Le président:** Monsieur Usher, les politiciens, sur le plan pratique, veulent savoir qui seront les gagnants et qui seront les perdants dans tout changement que l'on envisage d'apporter à la

formula is, but someone must have done some models somewhere to indicate how this formula might work over a period of time as compared to the present system.

**Mr. Usher:** I wish you had telegraphed that question to me because the Department of Finance has tried to make such calculations.

**The Chairman:** We will have them back and we can ask them.

**Mr. Usher:** I would ask them that. There was a conference on the subject in Charlottetown about a month ago. My impression is that their numbers suggest that the effects from one province to another are rather small, that there is not much in it from a purely financial point of view.

Second, as time goes on, it becomes increasingly difficult to predict who will be the winners and who will be the losers because one cannot predict what will happen to the different provinces.

**The Chairman:** What about the federal fisc, which is always uppermost in the minds of the Department of Finance.

**Mr. Usher:** My guess is that the federal fisc will not be affected very much. They will give you fairly precise estimates. The reason it will not be affected very much is because the formula makes reference to average provincial tax and average provincial incomes. These are averages of the tax bases and the tax rates we are now using. Therefore, I do not think there is a whole lot in that. However, the Department of Finance will give you the best available information on that question. I am sorry, but I really cannot do any better than that.

**The Chairman:** The conference at Charlottetown about which you spoke, was it a private conference?

**Mr. Usher:** It was arranged by the Department of Finance.

**The Chairman:** Was it public?

**Mr. Usher:** No, it was private.

**The Chairman:** It involved people from the Department of Finance and who else?

**Mr. Usher:** People from the Department of Finance, people from the provinces and academics.

**The Chairman:** The people from finance did not indicate to us that they had any changes in mind. However, we will talk to them a bit later.

You suggest here that there is some question as to whether equalization payments are mandated by section 36(2) of the Constitution Act. You go on to point out that the clause contains a tricky phase:

... are committed to the principle.

This is sometimes claimed to mean that section 36(2) is not justiciable, that it is no more than a vague expression of preference by the writers.

formule. Je suppose que cela dépend exactement de la nature de la formule macro, mais quelqu'un doit avoir établi des modèles quelque part pour indiquer comment cette formule s'appliquerait sur une certaine période comparativement au système actuel.

**M. Usher:** C'est dommage que vous ne m'ayez pas envoyé cette question à l'avance parce que le ministère des Finances a essayé de faire ces calculs.

**Le président:** Nous allons entendre ses représentants à nouveau et nous pourrions leur poser la question.

**M. Usher:** Je la leur poserai. Il y a eu une conférence sur la question à Charlottetown il y a environ un mois. J'ai l'impression que leurs chiffres laissent entendre que les effets d'une province à une autre sont plutôt minimes, qu'il n'y a guère de différence d'un point de vue purement financier.

Deuxièmement, avec le temps, il devient de plus en plus difficile de prédire qui seront les gagnants et qui seront les perdants parce que l'on ne peut pas prévoir ce qui se passera dans les différentes provinces.

**Le président:** Mais que dire du fisc fédéral, qui est toujours la priorité absolue au ministère des Finances?

**M. Usher:** Je crois que le fisc fédéral ne sera pas tellement touché. Les représentants du Ministère vous donneront des estimations assez précises. La raison pour laquelle le fisc ne sera pas tellement touché, c'est que la formule tient compte de l'impôt provincial moyen et des revenus provinciaux moyens. Ce sont là des moyennes des assiettes d'imposition et des taux de fiscalité que l'on utilise actuellement. Par conséquent, je ne crois pas que cela fera une grande différence. Cependant, le ministère des Finances vous donnera les meilleurs renseignements possible sur la question. Je regrette, mais je ne peux faire mieux.

**Le président:** La conférence de Charlottetown dont vous avez parlé, est-ce que c'était une conférence privée?

**M. Usher:** C'était une conférence organisée par le ministère des Finances.

**Le président:** Publique?

**M. Usher:** Non, c'était une conférence privée.

**Le président:** Mis à part le ministère des Finances, qui d'autre y a participé?

**M. Usher:** Des représentants du ministère des Finances, des provinces et des universités.

**Le président:** Les gens du ministère des Finances ne nous ont pas dit qu'ils prévoyaient implanter des changements. Cependant, nous allons leur parler un peu plus tard.

Vous dites ici qu'il est discutable que les paiements de péréquation soient obligatoires en vertu du paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle. Vous dites ensuite que cet article contient une phrase alambiquée:

[...] prennent l'engagement de principe [...]

On dit quelquefois que cela signifie que le paragraphe 36(2) n'est pas justiciable et que ce n'est qu'une vague expression de préférence de la part des auteurs.



Those of us who were around here at the time have a somewhat different opinion of it. The campaign to put equalization into the Constitution started around 1968-69. It became a recurring demand by some, if not all, of the recipient provinces whenever there were discussions of the Constitution.

By 1982, Mr. Trudeau recognized that in order to get nine provinces on board, they would have to accept something like this. I would have to look at the record, but I do not recall that the federal government resisted it very ferociously. They agreed on a form of words. I can tell you that those present at the time were convinced, and remain convinced, that the federal government could not do away with the equalization payments altogether and get away with it. They might change the formula. They might reduce the payments. They might do all kinds of things. I think they have that flexibility under the constitutional provision. However, the provinces believe they could not do away with them. I would want to look up the record again and the transcript of the discussions, but I bet that Mr. Trudeau would have made some careful comments to that effect when he was presiding over the conference.

**Mr. Usher:** I have to defer to you on this matter, Senator Murray. This is a legal matter and I am not a lawyer. I really have no insight into the matter. However, let me tell you a strange story.

I was also around in 1982, although I was not involved in those events. On the other hand, when I saw the proposed Constitution, my first reaction was that it was a very strange thing to put in a constitution. It was so unusual. I phoned up a chap who was then in the economic council and asked him if he was surprised that they were putting such a thing in the Constitution.

Until the Supreme Court of Canada comes out with its decision in the next few months, we do not mandate welfare payments. We let people starve. There are all sorts of things we do not put in the Constitution.

My friend phoned up someone in the Department of Justice and the word from the person in the Department of Justice was that we shouldn't worry because it was not justiciable. At that point, I had never even heard the word justiciable. It did not know what it meant.

I have heard both sides of this case. I am not in a position to make a judgment on it. By the way, what I said there has nothing to do with the macro formula. It has to do with equalization in general.

I have heard different stories. I am not in a position to say anything definitive. I think I hedged my bets in writing this; perhaps I did not.

**The Chairman:** My comment is: just let them try to do away with the program and we will see how justiciable it is.

Ceux d'entre nous qui étaient ici à l'époque ont une opinion quelque peu différente. La campagne visant à intégrer la péréquation à la Constitution a commencé aux alentours de 1968-1969. C'était devenu une demande récurrente de la part de certaines, sinon de la totalité, des provinces bénéficiaires chaque fois qu'il y avait des discussions sur la Constitution.

En 1982, M. Trudeau a reconnu que pour avoir l'aval de neuf provinces, il devait accepter quelque chose du genre. Il faudrait que je consulte le compte rendu, mais je ne me souviens pas que le gouvernement fédéral se soit fait tirer l'oreille. On s'est entendu sur un libellé. Je peux vous dire que ceux qui étaient présents à l'époque étaient convaincus, et demeurent convaincus, que le gouvernement fédéral ne pourrait pas impunément éliminer la péréquation. Il pourrait changer la formule, réduire les paiements, faire toutes ces choses. Je pense que le gouvernement fédéral a la souplesse nécessaire en vertu de la disposition constitutionnelle. Cependant, les provinces estiment qu'il ne pourrait pas éliminer la péréquation. Il faudrait que je consulte à nouveau le compte rendu et la transcription des discussions, mais je parie que M. Trudeau a fait certains commentaires soigneusement formulés à cet effet lorsqu'il présidait la conférence.

**M. Usher:** Je dois dire que je ne suis pas d'accord avec vous à ce sujet, sénateur Murray. C'est là une question juridique et je ne suis pas avocat. Je ne connais vraiment pas la question. Cependant, permettez-moi de vous raconter une histoire étrange.

J'étais aussi là en 1982 même si je n'ai pas participé à ces événements. Par contre, lorsque j'ai pris connaissance du projet de Constitution, ma première réaction a été que c'était une chose très étrange à intégrer à la Constitution, tellement inhabituelle. J'ai téléphoné à un monsieur qui était alors au Conseil économique et lui ai demandé s'il était surpris que l'on mette une telle chose dans la Constitution.

Tant que la Cour suprême du Canada n'aura pas rendu sa décision au cours des prochains mois, nous n'imposons pas le versement des paiements de bien-être social. Nous laissons les gens mourir de faim. Il y a toutes sortes de choses que l'on ne met pas dans la Constitution.

Mon ami a téléphoné à quelqu'un au ministère de la Justice, qui lui a répondu de ne pas nous inquiéter parce que cela n'était pas justiciable. À ce moment-là, je n'avais jamais entendu le mot justiciable. Je ne savais pas ce que cela voulait dire.

J'ai entendu défendre les deux points de vue. Je ne suis pas en mesure de porter un jugement. Au fait, ce que j'en ai dit n'a rien à voir avec la formule macro. Ça concerne la péréquation en général.

J'ai entendu des versions différentes. Je ne suis pas en mesure de vous donner de réponse définitive. Je pense avoir couvert mes arrières en écrivant ceci, mais peut-être pas.

**Le président:** Je dis simplement ceci: qu'ils essaient seulement d'éliminer le programme et nous allons voir à quel point c'est justiciable.

**Senator Bolduc:** The main thrust of your document is that between the constitutional commitment and the reality of equalization payments and formula there is no connection. Is that your main thrust?

**Mr. Usher:** Not quite. It will say that it connects imperfectly.

**Senator Bolduc:** You say that the objective that is contained in the Constitution is not attained through that formula.

**Mr. Usher:** It is not attained completely. It is contained at least as well in a macro formula as under a representative tax system. All I am really concerned with is to counter the argument that the present representative tax system is mandated by section 36(2) as against any other form of equalization payments. I would object to that very strongly.

The correspondence between the content of section 36(2) and the content of equalization payments is not absent, but it is not perfect.

**Senator Banks:** I actually think I understand some of what you said, and that terrifies me. Do I understand that one of the distinctions is that the macro formula would be using real numbers, that is, actual demonstrable tax revenues and personal revenues, in its calculation, whereas the present formula uses deemed numbers in terms of the capacity to tax? Would that deemed aspect of it, the arbitrary judgment of a capacity of a province to tax, whether or not they do, be absent in the macro formula?

**Mr. Usher:** No, sir. Both formulas have to do with capacity-to-tax. However, one formula measures capacity-to-tax by the actual tax bases that are used, weighted by average tax rates in all provinces. The other formula represents capacity-to-tax by the provincial income.

The argument is that the macro formula is a better indicator and a less manipulatable indicator of capacity-to-tax, but they both use real numbers. The tax bases are real numbers. The provincial income per head is also a real number. These are real numbers obtained from Statistics Canada and such places. They both involve capacity-to-tax. They both use real numbers to measure capacity to tax.

I am trying to make the argument that a macro formula gets at that better and that it has fewer nasty side effects, unwanted side effects, than the present representative tax system.

**Senator Banks:** In the way you contemplate it, would it deal with the same 33 tax bases?

**Mr. Usher:** No.

**Senator Banks:** What would the significant differences be?

**Mr. Usher:** The macro formula and the representative tax system would be almost the same, if provincial governments levied all of their revenue from a provincial income tax. Under those circumstances, the two formulas would be almost the same thing because the base of a provincial income tax is provincial

**Le sénateur Bolduc:** Le message principal de votre document est qu'entre l'arrangement constitutionnel et la réalité des paiements de péréquation et la formule, il n'y a aucun lien. C'est bien ça?

**M. Usher:** Pas tout à fait. Je dirais qu'il y a des liens imparfaits.

**Le sénateur Bolduc:** Vous dites que l'objectif qui se trouve dans la Constitution n'est pas atteint à l'aide de la formule.

**M. Usher:** Il n'est pas atteint complètement. On le retrouve au moins tout aussi bien dans une formule macro que dans le régime fiscal représentatif. Tout ce qui me préoccupe réellement, c'est de réfuter l'argument que le régime fiscal représentatif actuel est obligatoire en vertu du paragraphe 36(2), par opposition à toute autre forme de paiement de péréquation. Ça, je m'y oppose très fortement.

La correspondance entre le contenu du paragraphe 36(2) et le contenu des paiements de péréquation n'est pas absente, mais elle n'est pas parfaite.

**Le sénateur Banks:** À vrai dire, je crois comprendre certains éléments de ce que vous avez dit, et cela me terrifie. Dois-je comprendre que l'une des distinctions est que la formule macro utiliserait les chiffres réels, c'est-à-dire les recettes fiscales effectives et démontrables et les recettes personnelles, dans son calcul, alors que la formule actuelle utilise des chiffres réputés en ce qui a trait à la capacité fiscale? Est-ce que cet aspect réputé, le jugement arbitraire de la capacité d'une province d'imposer, qu'elle s'en serve ou non, serait absent de la formule macro?

**M. Usher:** Non, monsieur. Les deux formules concernent la capacité de percevoir des impôts. Cependant, une formule mesure cette capacité à l'aide des assiettes d'imposition effectives qui sont utilisées, pondérées en fonction des taux d'imposition moyens dans toutes les provinces. L'autre formule représente la capacité de percevoir des impôts en fonction du revenu provincial.

L'argument est que la formule macro est un meilleur indicateur et un indicateur moins malléable de la capacité d'imposition, mais les deux utilisent les chiffres réels. Les assiettes d'imposition sont des chiffres réels. Le revenu provincial par habitant est aussi un chiffre réel. Ce sont des chiffres réels obtenus de Statistique Canada et d'organismes semblables. Les deux formules portent toutes les deux sur la capacité d'imposition. Elles utilisent toutes deux les chiffres réels pour mesurer cette capacité.

Ce que j'essaie de dire, c'est qu'une formule macro est plus efficace et a moins d'effets négatifs, d'effets non désirés, que le régime fiscal représentatif actuel.

**Le sénateur Banks:** De la façon dont vous envisagez les choses, est-ce que l'on tiendrait compte des 33 mêmes assiettes d'imposition?

**M. Usher:** Non.

**Le sénateur Banks:** Quelles seraient les grandes différences?

**M. Usher:** La formule macro et le régime fiscal représentatif seraient presque les mêmes, si les gouvernements provinciaux tiraient toutes leurs recettes de l'impôt sur le revenu. Dans de telles circonstances, les deux formules seraient presque identiques parce que la base de l'impôt provincial sur le revenu, c'est le



income. Provincial income would be capacity-to-tax under a representative tax system, or under a macro formula. However, under a representative tax system, you look not simply at provincial income, but you look at all the different taxes, such as tax on wood, gambling, power and so on. You treat these things separately. Treating them separately strikes me as not a good idea, particularly because provinces have a capacity to adjust the rates on the different bases in order to maximize their equalization payments. On the other hand, is you use one base, which is the real capacity of a province to tax then it is its provincial income per head or its provincial income. Both systems use numbers as measures of capacity- to-tax, but they use different numbers.

**Senator Banks:** I could make sure that I always show up in the red using the macro system, could I not?

**Mr. Usher:** No, you could not. Under the macro system, if you were a province, your civil servants would go to Statistics Canada to pick up the measure of provincial income and your national income. You would then look at all the revenues of all the provinces and divide those by the national income to get the average provincial tax rate. Then you work out the formula. There is very little room for manipulation here.

**Senator Banks:** If you use income as a base, is that not changing the stated intent to the extent that it is clear of the Constitution, which does not talk about equalizing income? It talks about equalizing the provision of services at comparable tax rates. They are two different things.

**Mr. Usher:** Yes, they are. One of the features of the equalization program is that it equalizes revenue per head. It does not correct for differences among provinces in needs for different services. That is true neither of the macro formula nor the representative tax system.

I refer to an article in the larger paper where there have been proposals to correct equalization payments for differences among provinces in needs. For example, British Columbia might be entitled to more equalization payments under this rule because lots of old folks go to British Columbia to die and, in the process of dying, they use up huge medical expenditures. There are other sources of differences among provinces in needs.

These are not taken into account under the representative tax system, and they would not be taken into account under the macro system as it is proposed here. Under either system, you could make an adjustment for needs. The problems of doing so, so far as I can tell, are neither greater nor less under one system than under the other. There are problems, but they are problems common to both systems of equalization payments that are being discussed.

**Senator Banks:** Is it fair for me to think that the difference that the macro system is a little more concerned with the equalization of income as opposed to the capacity to deliver comparable

revenu provincial. Le revenu provincial serait la capacité d'imposition dans le régime fiscal représentatif ou selon la formule macro. Cependant, dans un régime fiscal représentatif, on ne tient pas simplement compte du revenu provincial, mais de toutes les différentes taxes, comme la taxe sur le bois, le jeu, l'électricité, et ainsi de suite. On traite ces choses séparément, ce qui ne m'apparaît pas comme une bonne idée, surtout parce que les provinces ont la possibilité d'ajuster les taux en fonction des différentes bases afin de maximiser leurs paiements de péréquation. Par contre, si vous utilisez une seule assiette, qui est la capacité réelle d'une province d'imposer des taxes, alors c'est son revenu provincial par habitant ou son revenu provincial. Les deux systèmes utilisent des chiffres pour mesurer la capacité d'imposition, mais utilisent des chiffres différents.

**Le sénateur Banks:** Je pourrais m'assurer de toujours avoir un déficit en utilisant le système macro, n'est-ce pas?

**M. Usher:** Non, vous ne le pourriez pas. Selon le système macro, si vous êtes une province, vos fonctionnaires vont s'adresser à Statistique Canada pour obtenir la mesure du revenu provincial et de votre revenu national. Il faut alors examiner toutes les recettes de toutes les provinces et diviser ces recettes par le revenu national pour obtenir le taux d'imposition provincial moyen. Ensuite, on utilise la formule. Il y a très peu de place pour des manipulations.

**Le sénateur Banks:** Si vous utilisez le revenu comme base, ne changez-vous pas l'objectif déclaré dans la mesure où il est clair dans la Constitution, où l'on ne parle pas de péréquation des revenus? On parle d'assurer des services comparables à des taux de taxe comparables. Ce sont deux choses différentes.

**M. Usher:** Oui, c'est exact. L'une des caractéristiques du programme de péréquation est qu'il égalise les revenus par habitant. Il ne corrige pas les différences entre les provinces qui ont besoin de services différents. Cela ne se fait ni sous la formule macro ni dans le régime fiscal représentatif.

Je vous renvoie à un article dans le document complet où il y a des propositions visant à corriger les paiements de péréquation pour tenir compte des différences entre les besoins des provinces. Par exemple, la Colombie-Britannique pourrait avoir droit à plus de paiements de péréquation en vertu de cette règle parce que beaucoup de personnes âgées vont mourir en Colombie-Britannique et ce faisant, elles nécessitent d'immenses dépenses sur le plan médical. Il y a d'autres sources de différences entre les besoins des provinces.

Ces différences ne sont pas prises en compte dans le régime fiscal représentatif, et elles ne le seraient pas non plus dans le système macro proposé ici. Selon l'un ou l'autre des systèmes, on pourrait faire un ajustement pour tenir compte des besoins. Les problèmes que cela provoquerait, à ce que je sache, sont ni plus importants ni moindres dans un système que dans l'autre. Il y a des problèmes, mais ce sont des problèmes communs aux deux systèmes de péréquation dont on discute.

**Le sénateur Banks:** Ai-je raison de penser que la différence, c'est que le système macro se préoccupe un peu plus de la péréquation des revenus que de la capacité d'offrir des services

services at comparable tax rates? Is it income equalization? Is it revenue equalization?

**Mr. Usher:** Not really. The present system, which uses the actual tax bases in the different provinces, does not make any allowance for differences in services. The present system has no such allowance. It only makes reference to different taxes.

**Senator Banks:** Does the present system not say that whether or not it does so this province could, we think, raise this much tax from this source? Is it deemed, perceived or notional?

**Mr. Usher:** The analogy you are drawing is one between a province and a person. Suppose a person holds five different jobs and that he receives money from each job. If there were a firm rule that everyone must work 10 hours a day and two hours at each job, you might want to look at the jobs one at a time. However, in deciding whether a province should be entitled to equalization payments have to ask: What is it to be used for? It is to help out provinces with relatively poor people in deferring the expenses of their provincial governments. So why not use income as a base, namely, use evidence about which province is relatively poor and which province is relatively rich as a basis for deciding what the appropriate federal assistance ought to be? I say this especially as provinces have a great deal of leeway in which bases they tax. One province taxes personal income very highly. Another province makes use of a sales tax. Alberta does not make use of a sales tax at all.

Provinces have a lot of scope in terms of choosing what taxes they want to levy. Provinces do not have a lot of scope in deciding what their incomes per capita are.

**Senator Banks:** That is the difference.

**Mr. Usher:** That is a major part of the difference.

**Senator Furey:** The committee has heard that the present system of equalization payments fails because it is unable to reduce the economic disparity between provinces, that is, the recipient provinces appear to be the same year after year. Given your comments about alterations to royalty regimes with non-renewable resources, how does the macro system address that particular criticism, and can it correct it?

**Mr. Usher:** The general view is that transfers are corruptive. If transfers from the federal government to provinces are corruptive, then a transfer generated by a macro formula will be just as corruptive as transfers from a representative tax system.

As a first approximation, there is not much in it. I work under the assumption that transfers are not corruptive. It does not hurt anyone to inherit a bit of money to get a start in life. I do not think

comparables à un taux de fiscalité comparable? Y a-t-il péréquation des revenus? Y a-t-il péréquation des recettes?

**M. Usher:** Pas vraiment. Le système actuel, qui utilise les assiettes d'imposition effectives dans les différentes provinces, ne prévoit pas de place pour les différences dans les services. Le système actuel ne prévoit pas de choses comme ça. Il ne fait que se référer à différentes taxes.

**Le sénateur Banks:** Mais le système actuel ne prévoit-il pas que peu importe qu'il en soit ainsi, la province pourrait, nous croyons, tirer tant d'impôt de cette source? Est-ce que c'est là une réalité réputée, perçue ou théorique?

**M. Usher:** L'analogie que vous faites est entre une province et une personne. Supposons qu'une personne occupe cinq emplois différents et qu'elle soit rémunérée pour chacun. S'il y avait une règle ferme indiquant que chaque personne doit travailler dix heures par jour et deux heures à chaque emploi, vous souhaiteriez peut-être examiner les postes un à la fois. Cependant, avant de décider si une province devrait avoir droit aux paiements de péréquation, il faut se demander à quoi ces paiements serviront. Est-ce pour aider les provinces qui ont des personnes relativement pauvres à reporter les dépenses de leurs gouvernements provinciaux? Alors, pourquoi ne pas utiliser les revenus comme base, surtout des données indiquant quelle province est relativement pauvre et quelle province est relativement riche pour décider quelle sera l'aide appropriée du gouvernement fédéral? Je dis cela surtout parce que les provinces ont beaucoup de marge de manœuvre pour leurs assiettes d'imposition. Une province demande des impôts très élevés sur le revenu des particuliers, l'autre utilise la taxe de vente. L'Alberta n'a pas du tout de taxe de vente.

Les provinces ont beaucoup de marge de manœuvre pour choisir quelles taxes elles veulent imposer, mais pas pour décider quels seront leurs revenus par habitant.

**Le sénateur Banks:** C'est ça la différence.

**M. Usher:** C'est une partie importante de la différence.

**Le sénateur Furey:** Certains ont dit au comité que le système actuel de paiements de péréquation est un échec parce qu'il est incapable de réduire les disparités économiques entre les provinces, c'est-à-dire que les provinces bénéficiaires semblent être toujours les mêmes année après année. Compte tenu de vos commentaires au sujet des modifications du régime de redevances concernant les ressources non renouvelables, en quoi le système macro permet-il de réfuter cette critique particulière et comment peut-il la corriger?

**M. Usher:** En général, les gens pensent que les paiements de transfert sont source de corruption. Si les transferts du gouvernement fédéral aux provinces sont de cette nature, alors un transfert généré par une formule macro sera tout aussi source de corruption qu'un transfert d'un régime fiscal représentatif.

À première vue, il n'y a pas une grande différence. Je pars du principe que les transferts ne sont pas source de corruption. Il n'y a pas de mal à ce que quelqu'un hérite d'un peu d'argent pour



it really is harmful to a province to receive a certain payment from the federal government.

The Maritime provinces are not poor. I was surprised to learn some years ago that the status of the Maritime provinces over the last 50 years or so has risen very substantially relative to the rest of Canada. However, I do not attribute this to equalization payments. These large changes with regard to which provinces will be prosperous and which will be not take place over long periods of time and will not be altered hugely by a system of equalization payments.

On the other hand, there is one point on which I am inclined to agree with the AIM folks, and that is that if a system of equalization payments creates a situation where a provincial government has nothing to gain from extra resource royalties, then under those circumstances the macro formula is indeed an improvement, because the macro formula lets provinces keep roughly 75 per cent of their oil royalties as against a much smaller number, maybe 25 per cent, as the standard estimate is now.

Therefore, on balance, I think the macro formula is preferable from the point of view of provincial incentives and provincial growth.

With regard to the major premise that transfers are corruptive, if they are, we ought to stop all equalization payments immediately. However, I do not think they are.

**Senator Furey:** I certainly agree with you. I do not believe they are, but some Atlantic provinces have suggested that this particular view about recipient provinces appearing to be the same year after year is wrong because the system is designed to provide a comparable service. If we take that one step further, and I would like your comment on this, are we getting into an area that is more one of regional development than national sharing of resources?

**Mr. Usher:** I cannot see that equalization payments will harm regional development. If all we were concerned with was maximizing the national income of Canada regardless of where the national income of Canada generates, it would probably not be a bad idea to eliminate the equalization payments and just let things flow. One of the reasons for equalization payments is because we are not prepared to do that. We do want people to have equal services in equal provinces.

If we are going to have medical care under the control of the provinces, we do as a nation want equal medical care more or less across the country. That means that the provinces must have more or less the same revenue. Equalization payments will help, although they will not do the job completely.

Equalization payments help somewhat better under a macro formula than under a representative tax system, but that is the most I can say in answer to your question. I have a feeling I have not gotten to the core of what you are concerned with.

démarrer dans la vie. Je ne pense pas qu'il soit vraiment préjudiciable pour une province de recevoir un paiement du gouvernement fédéral.

Les provinces maritimes ne sont pas pauvres. J'ai été surpris d'apprendre il y a quelques années que la situation des provinces maritimes depuis 50 ans ou à peu près s'est grandement améliorée par rapport au reste du Canada. Cependant, je n'attribue pas cela aux paiements de péréquation. Ces grands changements quant à savoir quelles provinces seront prospères et quelles ne le seront pas se réalisent sur de longues périodes et un système de paiements de péréquation n'y changera pas grand-chose.

Par contre, il y a un point sur lequel j'ai tendance à être d'accord avec les gens d'AIM, c'est que si un système de paiement de péréquation fait en sorte qu'un gouvernement provincial n'a rien à gagner de redevances supplémentaires sur les ressources, alors dans ce cas, la formule macro est effectivement une amélioration parce qu'elle permet aux provinces de garder environ 75 p. 100 de leurs redevances sur le pétrole comparativement à un pourcentage beaucoup plus petit, peut-être 25 p. 100, comme c'est le cas actuellement.

Par conséquent, tout compte fait, je crois que la formule macro est préférable du point de vue des mesures incitatives et de la croissance des provinces.

En ce qui concerne la prémisse principale voulant que les transferts soient source de corruption, si tel est le cas, il faudrait cesser immédiatement tous les paiements de péréquation. Cependant, je ne crois pas que ce soit le cas.

**Le sénateur Furey:** Je suis certainement d'accord avec vous. Je ne crois pas que ce soit le cas, mais certaines provinces de l'Atlantique ont laissé entendre que cette opinion particulière au sujet des provinces bénéficiaires qui sont les mêmes année après année est erronée parce que le système est conçu pour offrir des services comparables. Si on va un cran plus loin, et j'aimerais avoir votre commentaire à ce sujet, est-ce que l'on s'embarque dans un domaine qui relève davantage du développement régional que du partage national des ressources?

**M. Usher:** Je ne peux pas concevoir que les paiements de péréquation nuisent au développement régional. Si tout ce qui nous préoccupait était de maximiser le revenu national du Canada peu importe sa provenance, ce ne serait probablement pas une mauvaise idée que d'éliminer les paiements de péréquation et de laisser la vie suivre son cours. L'une des raisons qui justifient les paiements de péréquation, c'est que nous ne sommes pas disposés à faire cela. Nous voulons effectivement que les gens aient des services égaux dans des provinces égales.

Si l'on veut que les soins médicaux relèvent des provinces, nous voulons que dans le pays, les soins médicaux soient plus ou moins offerts de façon égale partout. Cela veut dire que les provinces doivent avoir plus ou moins les mêmes recettes. Les paiements de péréquation vont aider, même s'ils ne seront pas la solution parfaite.

Les paiements de péréquation sont plus utiles sous une formule macro que dans un régime fiscal représentatif. Mais c'est tout ce que je peux dire pour répondre à votre question. J'ai l'impression de ne pas avoir été au cœur de ce qui vous préoccupe.

**Senator Furey:** I think you have.

You made the comment in your presentation that equalization among provinces need not translate into equalization among people. People may be better off on average in recipient provinces than in non-recipient provinces. Can you expand on that a little?

**Mr. Usher:** The example I gave in the larger paper is this: Consider the apples and oranges case. Suppose you have two provinces. Suppose the northern province grows many apples and few oranges, and the southern province grows few apples and many oranges. However, the northern province is relatively rich because its surplus in apples is greater than the southern province's surplus in oranges. Let us suppose that there is some reason why it is difficult to tax apples but it is easy to tax oranges. Suppose the apple orchards are scattered all over the place and cannot be observed very well. Your people are prosperous, although they do not seem prosperous, whereas the orange groves are in one place and can be taxed easily.

Suppose, to take an extreme case, all provinces levy zero taxes on apples and get all their revenues through oranges. Now, the poor province actually has lots of oranges, so under a representative tax system, under the system we have, the southern province, which is actually poor, will appear rich because it has lots of oranges, and oranges are highly taxed. The northern province will appear poor because it has very few oranges and lots of apples, but the apples are not taxed by the province. That is the way the formula would work in this case.

You tell me that is not very likely, to which I must reply that indeed, it is not very likely, but it could happen. You do have this possibility of a bias in the system, which could be so great as to provide equalization payments to rich provinces instead of to poor ones, or to some rich provinces rather than to some poor ones. Under a macro formula, that would not happen.

**Senator Furey:** It has never really happened under the present formula. It is highly inconceivable that it would happen under this formula.

**Mr. Usher:** It is, but it is a possibility that lies open in the formula we have. Under a macro formula, you look up the value of apples plus the value of oranges and that becomes the base of the tax system. The northern province is the rich province, and therefore the southern province receives equalization payments.

Saskatchewan is on the margin. It sometimes gets equalization payments and sometimes not. What happens under a macro formula might be quite different from what happens under a representative tax system. Again, Saskatchewan does not receive a whole lot of equalization payments because it is on the margin.

**Le sénateur Furey:** Je crois que si.

Vous avez dit, dans votre exposé, qu'il n'est pas nécessaire que la péréquation d'une province à l'autre se traduise par une péréquation entre les gens. Les gens pourraient être en meilleure situation financière en moyenne dans les provinces bénéficiaires que dans les autres. Pouvez-vous donner un peu plus de détails?

**M. Usher:** L'exemple que j'ai donné dans le document détaillé est le suivant: prenons le cas des pommes et des oranges. Supposons que vous avez deux provinces. Supposons que la province du Nord produit beaucoup de pommes et peu d'oranges, et que la province du Sud produit peu de pommes et beaucoup d'oranges. Cependant, la province du Nord est relativement riche parce que son excédent en pommes est plus grand que l'excédent en oranges de la province du Sud. Supposons qu'il y a une raison pour laquelle il est difficile de taxer les pommes, mais qu'il est facile de taxer les oranges. Supposons que les vergers de pommes sont répartis partout et ne peuvent pas être très bien observés. Vos gens sont prospères, même s'ils ne semblent pas l'être, alors que les vergers d'oranges sont tous au même endroit et peuvent être taxés facilement.

Supposons, pour prendre un cas extrême, que toutes les provinces ne perçoivent aucune taxe sur les pommes et obtiennent toutes leurs recettes des oranges. Or, la province pauvre a en réalité beaucoup d'oranges, si bien que dans un régime fiscal représentatif, c'est-à-dire le système que nous avons, la province du Sud, qui est en réalité pauvre, apparaîtra comme riche parce qu'elle a beaucoup d'oranges et que les oranges sont très taxées. La province du Nord fera figure de parent pauvre parce qu'elle a très peu d'oranges et beaucoup de pommes, mais que les pommes ne sont pas taxées par la province. C'est ainsi que la formule fonctionnerait dans ce cas.

Vous me direz que cela est peu probable, ce à quoi je dois répondre que ce n'est en effet pas très probable, mais cela pourrait arriver. Il y a effectivement cette possibilité de partialité dans le système, possibilité qui pourrait être à ce point importante pour que des paiements de péréquation soient versés aux provinces riches au lieu des pauvres, ou à certaines provinces riches plutôt qu'à certaines provinces pauvres. Selon la formule macro, cela ne se produirait pas.

**Le sénateur Furey:** Cela ne s'est jamais véritablement produit selon la formule actuelle. Il est hautement inconcevable que cela se produise selon cette formule.

**M. Usher:** Oui, mais c'est une possibilité qui existe dans la formule que nous avons. Selon la formule macro, on prend la valeur des pommes plus la valeur des oranges et ça devient la base du régime fiscal. La province du Nord est la province riche et par conséquent la province du Sud reçoit des paiements de péréquation.

La Saskatchewan est à la limite. Parfois, elle obtient des paiements de péréquation, parfois non. Ce qui se passe selon la formule macro pourrait être bien différent de ce qui se passe selon le régime fiscal représentatif. Là encore, la Saskatchewan ne reçoit pas beaucoup de paiements de péréquation parce qu'elle se trouve à la limite.



**The Chairman:** It remains only for me to thank Professor Usher very much for an extremely interesting, even provocative, morning.

Thank you for the material you have left with us. It will add greatly to our reflections on this important subject.

Earlier this fall, I was advised by the Canadian Union of Public Employees that it wanted to be heard on this issue. I was rash enough to ask what this subject has to do with CUPE. I soon found out. We made a discrete inquiry and they wrote back indicating they have a number of concerns, including four that they specified.

The first concern is the erosion of equalization since 1982. Second is the ceiling on equalization payments. Third is the use of the five-province standard instead of the all-province standard. Fourth is how equalization payments increase.

Their concerns could not be more suited to our agenda and our study of this matter, so we have invited them. I am delighted they could come to help us with this issue.

We have Mr. Paul Moist, General Vice-President of CUPE; Wayne Lucas, General Vice-President; Heather Farrow, Senior Research Officer; and Jane Stinson, Research Director of CUPE. I understand Mr. Moist intends to make an opening statement.

**Mr. Paul Moist, General Vice-President, Canadian Union of Public Employees:** Thank you. Mr. Lucas is from the Province of Newfoundland and Labrador and I am from Manitoba. We want to thank you for the opportunity to be here today. It is a timely subject, as our economy is arguably in decline, and federal-provincial fiscal arrangements are critical at the best of times and perhaps more critical when we are heading into such times as we are now.

In the fiscal transfer sense, Manitoba, irrespective of who has been in power for the last five decades, has always argued for federal transfers that allow us to provide services to the citizens we serve. I think now we are in an era of some arguably surgical federalism: targeted one-time transfers, artificial ceilings on equalization, versus predictable revenue redistribution.

As a starting point, our Constitution's reference in 36(2) that you were referencing earlier with the previous delegation, seeking to ensure revenues to provide reasonably comparable public services at reasonably comparable levels of taxation, cannot be lived up to, we will argue this morning, through an ad hoc approach to federal-provincial fiscal arrangements.

You are well aware that equalization payments refer to the funds that the federal government transfers to eligible provinces to help equalize their financial capacity. These payments ensure and enable public services to be delivered to every Canadian

**Le président:** Il ne me reste qu'à remercier le professeur Usher de cette matinée extrêmement intéressante, voire provocatrice.

Merci pour le document que vous nous avez laissé. Cela va faciliter grandement nos réflexions sur cette importante question.

Au début de l'automne, le Syndicat canadien de la fonction publique m'avait avisé qu'il souhaitait comparaître au sujet de la péréquation. J'ai osé demander ce que cette question avait à voir avec le SCFP. Je l'ai vite découvert. Nous avons fait une enquête discrète et le syndicat nous a répondu en indiquant qu'il avait un certain nombre d'inquiétudes, y compris quatre qu'il a précisées.

La première concerne l'érosion de la péréquation depuis 1982. La deuxième, le plafond imposé aux paiements de péréquation. La troisième est l'utilisation de la norme de cinq provinces au lieu de la norme de toutes les provinces. La quatrième est la façon dont les paiements de péréquation augmentent.

Les préoccupations du syndicat ne pouvaient être plus pertinentes à notre programme et nous avons invité ses représentants. Je suis heureux de constater qu'ils ont pu se libérer pour nous aider à discuter de cette question.

Nous accueillons M. Paul Moist, vice-président général du SCFP; M. Wayne Lucas, vice-président général, Mme Heather Farrow, agente de recherche principale et Mme Jane Stinson, directrice de la recherche du SCFP. Je crois que M. Moist a l'intention de faire une déclaration d'ouverture.

**M. Paul Moist, vice-président général, Syndicat canadien de la fonction publique:** Merci. M. Lucas est de la province de Terre-Neuve et du Labrador et je suis du Manitoba. Nous tenons à vous remercier de la possibilité que vous nous offrez d'être là aujourd'hui. Il s'agit d'une question d'actualité au moment où on peut dire que notre économie est en déclin, alors que les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sont essentiels dans les temps les plus favorables et peut-être plus critiques lorsque nous entrons dans une période comme celle dans laquelle nous arrivons.

S'agissant de transferts fiscaux, le Manitoba, peu importe qui a été au pouvoir depuis les cinq dernières décennies, a toujours soutenu que les transferts fédéraux nous permettent d'offrir des services aux citoyens que nous servons. Je crois que nous sommes entrés dans une ère de fédéralisme «chirurgical»: transferts ponctuels et ciblés, plafonds imposés artificiellement à la péréquation par opposition à une répartition prévisible des recettes.

Au départ, la disposition du paragraphe 36(2) de notre Constitution dont vous parliez plus tôt avec la délégation antérieure, visant à assurer les recettes pour offrir des services publics raisonnablement comparables à des taux de taxation raisonnablement comparables, ne peut être respectée; nous allons le prouver ce matin grâce à une approche particulière en ce qui a trait aux ententes fiscales fédérales-provinciales.

Vous savez très bien que les paiements de péréquation concernent les fonds que le gouvernement fédéral transfère aux provinces admissibles pour aider à égaliser leur capacité financière. Ces paiements permettent d'assurer la prestation de

regardless of income or geographic area. We at CUPE are seeing this Canadian ideal being dismantled. An appropriate and renewed equalization program would revitalize equal access to public services and social programs no matter where one lives in Canada, or no matter what one's level of income.

We represent about 500,000 Canadians who work in health care, social services, municipalities and the broader public sector. We are concerned about these equalization payments. In the seven provinces currently receiving equalization payments, there are about 200,000 CUPE members and their families.

Our presentation today will suggest removal of the equalization ceiling and floor. We will suggest that the fiscal stabilization programs might be used as a form of floor. We will argue for the movement back to the 10-province standard and, finally, a renewal of the representative tax system equalization formula without using personal income taxes or one-off funding.

As you are aware, equalization was first introduced in the late 1950s, with the objective to ensure that provincial governments can provide reasonably comparable public services. The Constitution Act was amended in 1982 to include reference to this equalization principle. Every province in our federation, with the exception of Ontario, at one time or another has been a recipient of equalization.

Today, we have a situation where the federal government levies 60 per cent of our country's personal and corporate income tax. However, the provinces and local governments deliver roughly double the level of services than does the federal government.

The federal government is backing away from its commitment to fund social programs, which makes the need for a proper equalization program even greater.

Under the heading of removing the equalization ceiling and floor, in the years 1988-89 through 1991-91, three fiscal years, the recipient provinces lost over \$3 billion in equalization payments due to the establishment of the ceiling. By the spring of 2001, the ceiling is 25 per cent below where it was first set two decades ago. At both the provincial and territorial ministers of finance meetings held in December of last year all the provinces and territories reiterated their support that the equalization ceiling be removed.

Fortunately for the 1999-2000 fiscal year, Bill C-18 removed the equalization ceiling, which greatly contributed to recipient provinces. That was for one year only. The equalization program floor could also be dropped since the equalization formula alone is sufficient.

Ministers of finance called for immediate work on the 10-province standard since, in 1999-2000, \$3 billion in equalization payments were lost due exclusively to the use of the five-province standard and the imposition of the ceiling.

services publics à tous les Canadiens, peu importe leur revenu ou la région qu'ils habitent. Nous, au SCFP, constatons que cet idéal canadien est en train de s'effriter. Un programme approprié et renouvelé de péréquation revitaliserait l'accès égal aux services publics et aux programmes sociaux, peu importe où l'on vive au Canada, et peu importe son niveau de revenu.

Nous représentons environ 500 000 Canadiens qui travaillent dans les soins de santé, les services sociaux, les municipalités et la fonction publique en général. Nous sommes préoccupés par ces paiements de péréquation. Dans les sept provinces qui reçoivent actuellement de tels paiements, il y a environ 200 000 membres du SCFP et leurs familles.

Notre exposé aujourd'hui proposera l'élimination du plafond et du plancher imposés à la péréquation. Nous proposerons que les programmes de stabilisation fiscale soient utilisés comme forme de plancher. Nous demanderons également le retour à la norme des dix provinces et enfin, un renouvellement de la formule de péréquation dans le cadre du régime fiscal représentatif sans utiliser les impôts personnels ou les contributions financières ponctuelles.

Comme vous le savez, la péréquation a été mise en place à la fin des années 50 pour que les gouvernements provinciaux puissent offrir des services publics raisonnablement comparables. La Loi constitutionnelle a été modifiée en 1982 pour inclure une référence au principe de la péréquation. Toutes les provinces de notre fédération, sauf l'Ontario, ont à un moment ou à un autre touché des paiements de péréquation.

Aujourd'hui, la situation est telle que le gouvernement fédéral perçoit 60 p. 100 des impôts sur le revenu des particuliers et le revenu des sociétés au pays. Cependant, les provinces et les administrations locales assurent près de deux fois plus de services que ne le fait le gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral se défile à son engagement à l'égard du financement des programmes sociaux, ce qui rend la nécessité d'un programme adéquat de péréquation encore plus criante.

S'agissant de la suppression du plafond et du plancher en matière de péréquation, dans les années 1988-1989 à 1990-1991, soit trois exercices, les provinces bénéficiaires ont perdu plus de 3 milliards de dollars en paiements de péréquation à cause de la mise en place du plafond. Au printemps de 2001, le plafond était de 25 p. 100 inférieur à ce qu'il était il y a deux décennies. Aux deux réunions des ministres des Finances provinciaux et territoriaux qui ont eu lieu en décembre l'an dernier, les provinces et les territoires ont réitéré leur appui à l'élimination du plafond de la péréquation.

Heureusement, pour l'exercice 1999-2000, le projet de loi C-18 est venu supprimer ce plafond, ce qui a beaucoup aidé les provinces bénéficiaires. C'était pour une seule année. Le plancher de la péréquation pourrait également être supprimé puisque la formule de péréquation seule est suffisante.

Les ministres des Finances ont demandé que l'on s'attaque immédiatement à la norme des dix provinces puisqu'en 1999-2000, 3 milliards de dollars de paiements de péréquation ont été perdus exclusivement à cause de l'utilisation de la norme des cinq provinces et de l'imposition du plafond.



**Mr. Wayne Lucas, General Vice-President, Canadian Union of Public Employees:** I would like to read my opening comments, but afterward I will make a broad statement.

**The Chairman:** Go ahead, bearing in mind that, as you will have seen with the previous witness, the senators are pretty good at eliciting broad and even specific statements from witnesses.

**Mr. Lucas:** The equalization formula is the representative tax system, RTS, which incorporates over 30 variables such as sales taxes, tobacco taxes, provincial income tax, corporate income tax, proxy bases, et cetera. Measurement of the RTS is not simple and subject to interpretation. A non-tax based measure, however, is not appropriate since different income is taxed at different rates.

Including all natural resources, however, makes equalization payments more volatile. One idea is to include 70 per cent of natural resources from offshore, heavy oil, potash and asbestos. When a five-province standard is incorporated, this may be a solution. However, if a 10-province standard is used, resource revenues do not need to be given special attention; natural resource revenues would already be included in the tax base of the 10 provinces.

Next, I turn to the subject of building a better Canada, and why a proper equalization program is so important now.

Poverty in Canada is growing. Government support for social programs, however, is shrinking. One way to reverse this trend is to renew the equalization program.

If allowed to continue, the present equalization program and diminished federal-provincial transfers could lead to fiscally induced migration of people and businesses and Canadian instability. Without equalization payment, infrastructure and service delivery will vary greatly from province to province. Provinces may look to joining with other regions in order to gain.

The federal Auditor General has raised the issue of accountability and equalization payments. Perhaps some relationship between equalization payments, social programs and maximum tax levels may need to be explored.

In conclusion, given the federal surplus, changes are affordable. To build a strong Canada, we cannot afford not to make changes. The equalization ceiling and the five-province average were cost-saving measures.

CUPE is asking the federal government to remove the equalization ceiling and floor; to move to the 10-province standard; and to renew the representative tax system, RTS, equalization formula, without using personal income taxes or one-off funding.

**M. Wayne Lucas, vice-président général, Syndicat canadien de la fonction publique:** Je vais lire mes commentaires d'ouverture, après quoi je ferai une déclaration générale.

**Le président:** Allez-y, mais n'oubliez pas, comme vous l'aurez constaté avec les témoins précédents, que les sénateurs sont assez bons pour soutenir aux témoins des déclarations vastes ou même spécifiques.

**M. Lucas:** La formule de péréquation est le régime fiscal représentatif, qui incorpore plus de 30 variables comme la taxe de vente, la taxe sur le tabac, l'impôt provincial sur le revenu, l'impôt sur le revenu des sociétés, les taxes indirectes, et cetera. Il n'est pas facile de mesurer l'ampleur du régime fiscal représentatif, qui est sujet à interprétation. Une mesure non fiscale, cependant, n'est pas appropriée puisque des revenus différents sont taxés à des taux différents.

Toutefois, inclure toutes les ressources naturelles fait que les paiements de péréquation sont plus volatils. Il est proposé d'inclure 70 p. 100 des ressources naturelles en haute mer, du pétrole lourd, de la potasse et de l'amiante. Lorsqu'une norme des cinq provinces sera intégrée, cela pourrait être une solution. Cependant, si la norme des dix provinces est utilisée, il n'est pas nécessaire d'accorder une attention particulière aux recettes tirées des ressources naturelles qui seraient déjà incluses dans l'assiette d'imposition des dix provinces.

Et maintenant, je veux parler de la construction d'un Canada plus fort et des raisons pour lesquelles un programme de péréquation adéquat est si important aujourd'hui.

La pauvreté augmente sans cesse au Canada. Le soutien gouvernemental à l'égard des programmes sociaux, lui, se rétrécit. L'une des façons de renverser cette tendance est de renouveler le programme de péréquation.

S'il continue d'être appliqué dans sa forme actuelle, le programme de péréquation et les transferts réduits entre le fédéral et les provinces pourraient faire en sorte que la fiscalité amène une migration des gens et des entreprises ainsi qu'une instabilité au Canada. Sans les paiements de péréquation, l'infrastructure et la prestation des services vont varier grandement d'une province à l'autre. Les provinces pourraient songer à se joindre à d'autres régions pour améliorer leur sort.

Le vérificateur général du Canada a soulevé la question de la responsabilité et des paiements de péréquation. Peut-être faudrait-il explorer certains liens entre les paiements de péréquation, les programmes sociaux et les niveaux maximums de taxation.

En conclusion, compte tenu de l'excédent du gouvernement fédéral, on peut s'offrir des changements. Pour construire un Canada fort, nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas faire de changements. Le plafond de la péréquation et la moyenne des cinq provinces étaient des mesures d'économie.

Le SCFP demande au gouvernement fédéral d'éliminer le plafond et le plancher de la péréquation, d'adopter la norme des dix provinces et de renouveler le régime fiscal représentatif, la formule de péréquation, sans utiliser l'impôt sur le revenu des particuliers ou le financement ponctuel.

If ever Canada needed a proper equalization program, it is now.

I would like to make a general statement. Coming from the beautiful province of Newfoundland and Labrador, I take great pride in speaking of my province to people from mainland Canada. I especially like to speak about the equalization question. I feel as though I am a full participant in Canada and its economic system, even though equalization payments are so needed in my province. Although the province has some economic diversity, it also has some great resources such as Churchill Falls and the Iron Ore Company of Canada.

Those raw resources are taken out of Newfoundland and sent to places like Ontario and British Columbia, where we make cars and refrigerators and smelt down the raw material for the finished product. We do not have the opportunity in our great province to make those finished products, but we do take the raw materials from the ground and export the raw material.

In return, equalization payments are sent to our province so that we can educate our children. As most of you know, the province of Newfoundland and Labrador has a great out-migration. In the last 10 years, our population has declined by between 10,000 and 12,000 people. We send our educated young workforce out during their early years, when they are most productive and when they pay the most taxes. The cost of education, as everyone knows, is enormous to the province. What happens is that, most people who move away to other parts of the country want to eventually resettle where they were born. That puts a further burden on the province of Newfoundland and Labrador. The highest cost that we have now is the cost of health care. The equalization payments are so vital to the rural parts of the country that we could not survive without them.

We hear news stories that provinces and states along the eastern seaboard of the United States and Canada seem to be getting together. There always seems to be someone calling open-line programs and to say we might be better off in an economic union with the United States. I always respond that this is not the way to go. I say that we have a program in Canada that works. We have a program that has provided services to the country and has built Canada to be what it is today, and we should build on that from here on in.

**Senator Bolduc:** The equalization program is in the area of \$10 billion. If we exclude the service charge for the debt in the federal budget it means that about 8 per cent or 9 per cent of federal revenues goes to that program.

You say that the ceiling is over 25 per cent below what it was in 1982. Your proposition to increase the percentage of the federal revenues allocated to equalization payments amounts to what percentage? If it is actually 8 per cent, 9 per cent or 10 per cent.

Si le Canada a eu besoin d'un programme adéquat de péréquation, c'est bien maintenant.

J'aimerais faire une déclaration générale. Originaire de la merveilleuse province de Terre-Neuve et du Labrador, je suis très fier de parler de mon coin de pays aux gens du reste du Canada. J'aime surtout parler de la question de la péréquation. J'ai l'impression d'être un participant à part entière au Canada et à son système économique même si les paiements de péréquation sont tellement utiles pour ma province. Bien que la province affiche une certaine diversité économique, elle a également d'importantes ressources comme celles de Churchill Falls et de la Compagnie minière IOC.

Ces ressources brutes proviennent de Terre-Neuve et sont envoyées à des endroits comme l'Ontario et la Colombie-Britannique, où on fabrique des voitures et des réfrigérateurs et où l'on transforme les matières brutes en produits finis. Nous n'avons pas la possibilité dans notre merveilleuse province de fabriquer ces produits finis, mais nous tirons les matières brutes de notre sol et nous les exportons.

En retour, des paiements de péréquation sont versés à notre province afin que nous puissions éduquer nos enfants. Comme la plupart d'entre vous le savent, la province de Terre-Neuve et du Labrador doit composer avec une importante migration des gens qui quittent la province. Au cours des dix dernières années, notre population a diminué de 10 000 à 12 000 personnes. Nous envoyons nos jeunes instruits à l'extérieur durant leurs premières années, lorsqu'ils sont les plus productifs et qu'ils paient le plus d'impôt. Le coût de l'éducation, comme tout le monde le sait, est énorme pour la province. Ce qui se passe, c'est que la plupart des gens qui vont habiter dans d'autres régions du pays veulent un jour revenir là où ils sont nés. Cela impose un fardeau plus lourd à la province de Terre-Neuve et du Labrador. Le coût le plus élevé que nous avons actuellement, c'est le coût des soins de santé. Les paiements de péréquation sont si importants pour les régions rurales du pays que nous ne pourrions survivre sans eux.

Certains disent dans les médias que les provinces et les États le long de la côte Est des États-Unis et du Canada semblent se rapprocher. Il semble toujours y avoir quelqu'un qui appelle dans les tribunes téléphoniques pour dire que nous serions peut-être mieux financièrement si nous avions une union économique avec les États-Unis. Je réponds toujours que cela n'est pas la solution. Je dis que nous avons un programme au Canada qui fonctionne. Nous avons un programme qui offre des services au pays et qui a permis de construire le Canada que nous avons aujourd'hui, et que c'est là-dessus que nous devrions tabler.

**Le sénateur Bolduc:** Le programme de péréquation se situe aux alentours de 10 milliards de dollars. Si l'on exclut les frais de remboursement de la dette dans le budget fédéral, cela veut dire environ 8 p. 100 ou 9 p. 100 des recettes fédérales qui sont affectées à ce programme.

Vous dites que le plafond est de plus de 25 p. 100 inférieur à ce qu'il était en 1982. Votre proposition d'accroître le pourcentage des recettes fédérales attribuées aux paiements de péréquation se situe dans quel pourcentage? S'il est actuellement à 8, 9 ou



what do you suggest would raise the proportion of the federal budget for the equalization program?

**Mr. Moist:** Twenty-five per cent of approximately \$10 billion is another \$2.5 billion, which would take us into the range of \$12 billion to \$13 billion for this fiscal year.

**Senator Bolduc:** You would go from 8 per cent or 9 per cent to 10 per cent or 11 per cent.

**Mr. Moist:** That would be the percentage of total federal revenue, yes.

**Senator Bolduc:** We must be very practical here. We have an obvious requirement for defence and security. Defence and security requires about \$11 billion. I suspect that they will push for more funds as well. That 10 per cent for defence will go up to 11 per cent or 12 per cent.

That would put on a added pressure of 1 per cent to 4 per cent. It is a huge amount of money we are talking about here. Will we go then to deficit financing or additional taxation? How about the idea of cutting Employment Insurance rates in the case of recession to help employees and corporations? Put yourself in the Minister of Finance's shoes. How do you see the finances being handled?

**Mr. Moist:** I am not sure that we will get drawn into a debate about defence and security expenditures versus a fundamental feature of our federation that has been around since Confederation — various forms of wealth transference.

Second, I met with Mr. Martin, along with our regional minister, in Winnipeg in May. I am not sure that we are not still understating revenue surpluses here in Ottawa. The last three or four fiscal years would support that comment.

Third, there are various forms of transference. One example is the transfer of money directly to workers through the EI system. The debate is whether we cut premiums. There is immense pressure on Mr. Martin to cut employee and employer premiums because there is over \$20 billion in surplus in the EI fund. That would be imprudent given the economic waters we are heading into.

There is much north-south pull on our economy that has increased since we have signed our trade deals with Mexico and the United States. One east-west reality since Confederation, particularly since the Second World War, has been the redistribution of wealth in the country through various programs, one of which is equalization. If we have to have first draw on limited federal revenues, shoring up equalization is arguably defensible.

That was the reason why Mr. Trudeau housed this in the Canadian Constitution. We can debate the Trudeau record on constitutional matters, but he believed in narrowing the gap between individuals and between provinces in Canada in terms of

10 p. 100, à votre avis, à combien faudrait-il élever la proportion du budget fédéral pour le programme de péréquation?

**M. Moist:** Vingt-cinq pour cent d'environ 10 milliards de dollars, c'est encore 2,5 milliards de dollars, ce qui pourrait nous amener dans les 12 à 13 milliards de dollars pour l'exercice en cours.

**Le sénateur Bolduc:** Vous iriez de 8 ou 9 p. 100 à 10 ou 11 p. 100.

**M. Moist:** Ce serait le pourcentage des recettes fédérales totales, oui.

**Le sénateur Bolduc:** Nous devons être très pratiques ici. Nous devons manifestement assurer la défense et la sécurité. La défense et la sécurité nécessitent environ 11 milliards de dollars. Je suppose que l'on va demander d'autres fonds pour ces postes également. Ces 10 p. 100 pour la défense vont monter à 11 p. 100 ou 12 p. 100.

Cela exercerait une pression supplémentaire de 1 p. 100 à 4 p. 100. C'est une somme énorme dont nous parlons ici. Allons-nous alors recourir au financement par déficit ou à des impôts additionnels? Que dire de l'idée de réduire les cotisations d'assurance-emploi en cas de récession pour aider les employés et les sociétés? Mettez-vous à la place du ministre des Finances. À votre avis, comment devrions-nous gérer les finances?

**M. Moist:** Je ne suis pas certain que nous allons nous laisser attirer dans un débat sur la défense et les dépenses de sécurité par opposition à une caractéristique fondamentale de notre fédération qui existe depuis la Confédération sous diverses formes de transferts de richesse.

Deuxièmement, j'ai rencontré M. Martin, de même que notre ministre régional, à Winnipeg en mai. Je ne suis pas certain que nous ne sous-estimions pas encore les excédents de recettes ici à Ottawa. Les trois ou quatre derniers exercices semblent l'indiquer.

Troisièmement, il existe diverses formes de transferts. Par exemple, le transfert d'argent direct aux travailleurs par le biais du régime d'assurance-emploi. La question est de savoir s'il faut couper les primes. M. Martin subit d'énormes pressions pour réduire les primes des employés et des employeurs parce qu'il y a plus de 20 milliards de dollars de surplus dans la caisse d'assurance-emploi. Cela serait imprudent, compte tenu de la situation économique que nous vivons actuellement.

Il y a beaucoup de pressions nord-sud qui augmentent sur notre économie depuis que nous avons signé nos accords commerciaux avec le Mexique et les États-Unis. L'une des réalités est-ouest depuis la Confédération, surtout depuis la Seconde Guerre mondiale, est la redistribution de la richesse au pays grâce à divers programmes, dont la péréquation. Si nous devons d'abord tirer parti de recettes fédérales limitées, protéger la péréquation est de toute évidence une solution défendable.

C'est pourquoi M. Trudeau l'a insérée dans la Constitution canadienne. On peut discuter des réalisations de M. Trudeau en matière constitutionnelle, mais il était d'avis qu'il fallait rétrécir l'écart entre les individus et les provinces au Canada en ce qui a

wealth, not seeing it go in divergent directions. I believe that is where it is headed now.

My province will never compete with Alberta on the tax question, with \$11 billion in resources from natural gas, coal and oil. That is before the province levies a nickel of tax. As you know, Alberta has no sales tax. The entire budget for Manitoba is \$7 billion. That was the purpose for equalization, not as a one-time expansion of defence expenditure and not as a reaction to a two-year recession.

We put the principle of equalization in the Constitution because we wanted it to be here 50 years from now when, arguably, Alberta will need it. They do not have a renewable resource. They have a non-renewable resource. I must take my hat off to Alberta. It has been a supporter of equalization, including the 10-province standard.

I think if we are talking about not so much building but maintaining a federation, there must be some principles of revenue redistribution that are beyond the vagaries of everyone going across the street to lobby for their particular issue in a particular federal budget.

Mr. Martin argued in Winnipeg in May, before a group of business and labour folks, that it is too expensive to go back to the 10-province standard. He argued that he would prefer a targeted approach to distribution of federal revenue. I think that is a system that leaves too much to the lobbying efforts of respective provinces or regions and does not give enough stability to provinces to do something Canadians want.

Irrespective of political stripe or region in Canada, Canadians seem to want a health care system and an education system. I am not an expert on this, but one cannot talk about equalization in isolation from the other fiscal arrangements.

This will be the first recession, if we are in it or heading into it, where expenditure is not taken into account through the CHST transfers. The Canada Assistance Plan, as you know, provided 50-cent dollars. If Winnipeg's welfare rolls swell from 17,000 to 35,000, as they did in 1990, those 50-cent dollars float.

No matter all our grievances with the government of day at that time, those federal redistribution mechanisms were sensitive to expenditures. Now, the CHST expenditure is being given to provinces and the increases, as Prime Minister Chrétien announced, will benefit the three provinces that do not receive equalization and they will not be sensitive to welfare rolls swelling in Newfoundland and Labrador, in Manitoba or in any other province.

It seems to me, without getting into any other aspects of his career, that Mr. Trudeau did a good thing in housing this principle in the Constitution. We will argue that artificial ceilings and placing current, perhaps short-term, priorities ahead of equaliz-

trait à la richesse, et qu'il ne fallait pas aller dans des directions divergentes. Je crois que c'est vers là que nous nous dirigeons maintenant.

Ma province ne fera jamais concurrence à l'Alberta sur le plan des taxes, avec ses 11 milliards de dollars en ressources tirées du gaz naturel, du pétrole et du charbon avant d'imposer un sou de taxe. Comme vous le savez, l'Alberta n'a pas de taxe de vente. Tout le budget du Manitoba est de 7 milliards de dollars. C'était ça le but de la péréquation, non pas assurer l'élargissement ponctuel des dépenses de la défense, non pas réagir à une récession de deux ans.

Nous avons inséré le principe de la péréquation dans la Constitution parce que nous voulions que le programme soit là dans 50 ans lorsque l'Alberta pourrait en avoir besoin. Elle n'a pas de ressources renouvelables. Je lève mon chapeau à l'Alberta. Elle appuie la péréquation, y compris la norme des dix provinces.

Je crois que si l'on ne parle pas tellement de construire mais de maintenir une fédération, il doit y avoir certains principes de redistribution des recettes qui vont au-delà des vicissitudes de tout le monde de l'autre côté de la rue qui cherche à faire valoir une question en particulier dans un budget fédéral donné.

M. Martin a prétendu à Winnipeg en mai, devant un groupe de gens d'affaires et de syndicats, qu'il est trop coûteux de revenir à la moyenne des dix provinces. Il a soutenu qu'il préférerait une approche ciblée pour assurer la répartition des recettes fédérales. À mon avis, le système laisse trop de place aux lobbyistes des provinces ou régions respectives et ne donne pas suffisamment de stabilité aux provinces pour faire ce que veulent les Canadiens.

Peu importe la couleur politique ou la région au Canada, les Canadiens semblent vouloir un système de soins de santé et un système d'éducation. Je ne suis pas spécialiste en la matière, mais on ne peut pas parler de péréquation sans tenir compte des autres accords fiscaux.

Nous assisterons à la première récession, qu'elle soit déjà commencée ou qu'on s'y dirige, où les dépenses ne sont pas prises en compte dans les transferts du TCSPS. Le Régime d'assistance publique du Canada, comme vous le savez, prévoit 50 cents au dollar. Si la liste des assistés sociaux de Winnipeg passe de 17 000 à 35 000, comme en 1990, ces 50 cents au dollar s'envolent.

Peu importe tous nos griefs avec le gouvernement de l'époque, ces mécanismes de redistribution fédéraux tenaient compte des dépenses. Or, les dépenses du TCSPS sont données aux provinces et les augmentations, comme l'a annoncé le premier ministre Chrétien, profiteront aux trois provinces qui ne perçoivent pas de péréquation et ne tiendront pas compte des listes d'assistés sociaux à Terre-Neuve et au Labrador, au Manitoba ni dans aucune autre province.

Il me semble, sans entrer dans quelque aspect que ce soit de sa carrière, que M. Trudeau a bien fait d'enchâsser ce principe dans la constitution. Nous soutenons que les plafonds artificiels et l'établissement de priorités actuelles à court terme qui vont



ation keeps us from living up to that principle in the Constitution. I apologize for my longwinded reply.

**Senator Bolduc:** It is important to have your views. I thank you very much for that.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** All provinces use the same formula. Some of our witnesses told us that they are concerned with the ceiling and the floor. Some talked about a new formula, a unique formula. Are you aware of the existence of that formula?

[English]

**Mr. Lucas:** I do not know a whole lot about the new formula, but I know about the debate that is raging in Newfoundland. It goes something like this: everyone knows that there is oil development offshore of Newfoundland: Hibernia, White Rose, and so on. And we all know about Voisey's Bay.

There is great concern in Newfoundland that if 90 per cent of tax revenues from those developments go back to the Government of Canada we will never get out of the sinkhole we are in.

I know that the Premier of Newfoundland has been in the media lately saying that we need a new formula. We need a new system so that current equalization payments that support health care, social services, education, et cetera, are maintained at a certain level. We are also saying that we need a break at this point in time so that Newfoundland can reach the level of a "have" province.

The people in Newfoundland are not refusing to develop these bountiful raw resources in order to keep the equalization payments. Newfoundland is not a welfare state and that is not how people are thinking. However, there is a need for the politicians to sit down and say to "have not" provinces, such as Newfoundland and Labrador, that equalization is so important because it binds us together as Canadians to provide the social services that we all deserve and cherish.

By the same token, we must find a mechanism so that Newfoundland can hold its head high and know that eventually it will be a contributing factor in the economy of Canada. I do not know if that answers your question.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** In your province, does the provision on equalization pose the same problems as in the other provinces?

Are you aware of the unique formula presented by Mr. Usher today and if so, do you know if the provinces have been informed of this innovative provision set up to answer their specific needs?

au-delà de la péréquation nous empêchent de respecter ce principe de la Constitution. Je suis désolé d'avoir donné une longue réponse.

**Le sénateur Bolduc:** Il est important d'avoir votre opinion. Je vous remercie beaucoup.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Toutes les provinces utilisent la même formule. Des témoins que nous avons entendus se préoccupent de la mesure du plafond et du plancher. Certains ont parlé d'une nouvelle formule, d'une formule unique. Êtes-vous au courant de l'existence de cette formule?

[Traduction]

**M. Lucas:** Je ne connais pas grand-chose de la nouvelle formule, mais je suis au courant du débat qui se déroule actuellement à Terre-Neuve et où l'on dit: Tout le monde sait qu'il y a de l'exploitation pétrolière au large de Terre-Neuve: Hibernia, White Rose, et cetera. Et nous sommes tous au courant de Voisey's Bay.

À Terre-Neuve, les gens sont très inquiets de voir que si 90 p. 100 des recettes fiscales tirées de ces exploitations retournent au gouvernement du Canada, ils ne se sortiront jamais du trou dans lequel ils sont.

Je sais que le premier ministre de Terre-Neuve a déclaré dernièrement dans les médias qu'il nous faut une nouvelle formule. Il nous faut un nouveau système afin que les paiements actuels de péréquation à l'appui des soins de santé, des services sociaux, de l'éducation, et ainsi de suite, soient maintenus à un certain niveau. Nous disons également qu'il faut une pause actuellement afin que Terre-Neuve puisse atteindre le niveau de province «nantie».

Les gens de Terre-Neuve ne refusent pas d'exploiter ces nombreuses ressources naturelles afin de garder les paiements de péréquation. La province de Terre-Neuve n'est pas une province-providence et ce n'est pas ce que pensent les gens. Cependant, les hommes et les femmes politiques doivent s'asseoir et dire aux provinces «moins nanties» comme Terre-Neuve et le Labrador que la péréquation est tellement importante parce qu'elle nous unit tous en tant que Canadiens pour assurer les services sociaux que nous méritons tous et que nous chérissons.

Du même coup, nous devons trouver un mécanisme permettant à Terre-Neuve de garder la tête haute et de savoir qu'un jour elle contribuera à l'économie du Canada. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Dans votre province, la disposition de la péréquation pose-t-elle les mêmes problèmes que dans les autres provinces?

Êtes-vous au courant de l'existence de la formule unique que M. Usher a présentée aujourd'hui et si oui, savez-vous si les provinces ont pris connaissance de cette disposition innovatrice qui consiste à répondre aux besoins spécifiques des provinces?

We all know that the government is concerned with health and education, but we should envisage changing the old equalization formula to answer the needs of the provinces.

[English]

**Ms Heather Farrow, Senior Research Officer, Canadian Union of Public Employees:** In response to your question, we are not here to give you exact changes to the formula today. However, when this formula is renewed, we want labour and community groups and other stakeholders to be involved in a new kind of process that is more inclusive.

Regarding personal income tax, I am not up-to-date about your previous speaker. I was not privy to his submission. Personal income taxes are paid at different rates and it skews the formula such that it would probably be detrimental to the recipient provinces. Those are the two points that we bring to you today.

**Senator Doody:** I notice in your brief that you suggest a return to the 10-province average for the formula. Do you think we should continue to use the 33 tax bases in the 10-province formula, which would include Alberta's oil and gas revenues? That inclusion is probably my greatest incentive for wanting the 10-province situation. Would you change any of the rudiments of the formula when putting in the 10 provinces?

**Mr. Moist:** That relates back to Ms Farrow's previous answer. This question will always be the subject of discussion. You hit it on the head; the major substantive reason to return to the 10-province average is to capture the fiscal and revenue-bearing realities of Canada, which are not captured in the five-province formula given the current five provinces that are used.

It is fine, in my opinion, for Alberta to assert their provincial rights to retain their revenues from natural resources. I was not a big opponent of the National Energy Program, but you saw what happened in September when the Prime Minister was castigated for even the notion of a national energy program. The only way to capture that reality would be a movement back to the 10-province average.

The previous delegation discussed tax mix with you. The tax mix in the country changes from time to time. Various user fees are paid. My province, incredibly, gets 4.5 per cent of its revenue from gambling. I will not comment any more than that.

**Senator Banks:** It is disgusting.

**Mr. Moist:** Things are not static in our federation in terms of the tax mix that makes up total provincial revenues. Things do not change quickly around here in terms of federal-provincial relations and that would be the subject of a lot of debate:

Nous savons tous que le gouvernement se préoccupe de la santé et de l'éducation, mais il faudrait envisager le changement de la vieille disposition de la péréquation afin de répondre aux besoins des provinces.

[Traduction]

**Mme Heather Farrow, agente de recherche principale, Syndicat canadien de la fonction publique:** En réponse à votre question, nous ne sommes pas ici pour vous donner les changements précis qu'il faut apporter à la formule. Cependant, lorsque cette formule sera renouvelée, nous voulons que les groupes syndicaux et communautaires et d'autres intervenants soient impliqués dans un nouveau type de processus qui soit davantage inclusif.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers, je ne suis pas au courant de ce qu'a dit votre intervenant précédent. Je n'ai pas lu son mémoire. Il existe différents taux d'impôt sur le revenu des particuliers et cela fait biaiser la formule de façon à ce que cela serait probablement néfaste pour les provinces bénéficiaires. Ce sont là les deux éléments dont nous voulons vous faire part aujourd'hui.

**Le sénateur Doody:** Je remarque dans votre mémoire que vous proposez de revenir à la moyenne des dix provinces pour la formule. Croyez-vous que nous devrions continuer d'utiliser les 33 assiettes d'imposition dans la formule des dix provinces, ce qui inclurait les recettes pétrolières et gazières de l'Alberta? Cette inclusion est probablement ce qui m'incite le plus à réclamer la moyenne des dix provinces. Changeriez-vous l'un quelconque des éléments de la formule si vous y intégriez la moyenne des dix provinces?

**M. Moist:** Cela revient à la réponse que vient de donner Mme Farrow. Cette question fera toujours l'objet de discussions. Vous y allez carrément; la principale raison de revenir à la moyenne des dix provinces est de saisir les réalités fiscales et financières du Canada, dont ne tient pas compte la formule des cinq provinces, compte tenu des cinq provinces qui sont utilisées actuellement.

À mon avis, c'est bien que l'Alberta fasse reconnaître ses droits provinciaux de conserver les revenus de ses ressources naturelles. Je ne me suis pas beaucoup opposé au Programme énergétique national, mais vous avez vu ce qui s'est produit en septembre lorsque le premier ministre s'est fait fustiger même en ne faisant qu'évoquer la notion de programme énergétique national. La seule façon de saisir cette réalité serait de revenir à la moyenne des dix provinces.

La délégation précédente a parlé de composition des recettes fiscales avec vous. Cette composition des recettes fiscales au pays change à l'occasion. Divers frais d'utilisateur sont imposés. Aussi incroyable que cela puisse paraître, ma province tire 4,5 p. 100 de ses recettes du jeu. Je n'en dirai pas plus.

**Le sénateur Banks:** C'est dégoûtant.

**M. Moist:** Dans notre fédération, les choses ne sont pas statiques, en ce qui concerne la composition fiscale qui constitue les recettes totales de la province. Les choses ne changent pas rapidement ici en ce qui a trait aux relations fédérales-provinciales



which 33 or 34 or 35 taxes get included. That is a fair debate to have because the situation should not be static. However, the only way for all regions of the country to capture the reality of Canada is to move to the 10-province average that all 10 provincial governments support.

**Senator Doody:** In your brief, you mention Bill C-18, the act to amend the Federal Provincial Fiscal Arrangements Act to remove the equalization ceiling.

Am I correct in saying that was for one year only? This paper is a little misleading. It sounds like the federal government did what it promised the provinces it would do, to remove the cap, but it only removed it for one year.

**Mr. Moist:** You are right and we are aware it is for one year. We will advocate annual federal elections and we might get it forever.

**Senator Furey:** I will zero in on Newfoundland mainly because I feel, in Newfoundland, every time we take one step forward we are forced to take two backward. You have made a number of recommendations to remove the equalization ceiling and floor to move to a 10-province standard and renew the RTS.

There may be some appetite in government to tinker with those recommendations. I do not know if there is an appetite to completely change them, but there may be some tinkering with them. That would generate more revenue for the recipient provinces, but would not address the issue of the huge difference between the have provinces and the have not provinces.

Would it be better if you concentrated on recommendations to government regarding the rearrangement of royalty regimes with respect to claw-backs on offshore development on Voisey's Bay? Right now we get 30 cents on the dollar, I believe. If that went to 50 cents or 60 cents, we would be light years ahead.

We have the prospect of the lower Churchill being developed. We will lose money from that. I also wish to inquire about this horrendous change in the CHST to a per capita change. As you pointed out, Mr. Lucas, in Newfoundland we have a declining population an increasingly aged population. That puts a greater strain on our health care system. Where is the fairness and equity in a per capita distribution of those monies?

**Mr. Lucas:** First, I believe that our recommendations are the best recommendations to maintain that we have equalization which binds the country together not just for today, but also for future generations.

With regard to revenues and taxation system where we tax the resources that we have in Newfoundland, I believe we need to have some dialogue and come to a conclusion. If we are only to achieve 10 per cent from the revenues from Voisey's Bay and the rest of revenues go back into the federal tax system well, no one

et cela ferait l'objet de beaucoup de débats. Parmi les 33, 34 ou 35 taxes, lesquelles sont incluses? Il serait bon d'en discuter parce que la situation ne devrait pas être statique. Cependant, la seule façon pour toutes les régions du pays de saisir la réalité du Canada est de passer à la moyenne des dix provinces que les dix gouvernements provinciaux appuient.

**Le sénateur Doody:** Dans votre mémoire, vous parlez du projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Ai-je raison de dire que cela n'est prévu que pour un an? Ce document est un peu trompeur. Il semble que le gouvernement fédéral ait fait ce qu'il avait promis de faire aux provinces, c'est-à-dire d'éliminer le plafond, mais il l'a fait seulement pour un an.

**M. Moist:** Vous avez raison, et nous savons que c'est pour un an. Nous allons proposer des élections fédérales tous les ans et nous allons peut-être en avoir pour toujours.

**Le sénateur Furey:** Je vais me concentrer sur Terre-Neuve parce que j'estime qu'à Terre-Neuve, chaque fois que l'on fait un pas en avant, nous sommes forcés d'en faire deux en arrière. Vous avez formulé plusieurs recommandations visant à supprimer le plafond et le plancher de la péréquation pour passer à la moyenne des dix provinces et renouveler le régime fiscal représentatif.

Certains au gouvernement seraient peut-être tentés de manipuler ces recommandations. Je ne sais pas si certains sont en faveur d'un changement complet, mais il se peut qu'ils manipulent un peu les choses. Cela générerait plus de recettes pour les provinces bénéficiaires, mais ne réglerait pas l'énorme différence entre les provinces nanties et les provinces moins nanties.

Serait-il préférable de concentrer vos recommandations au gouvernement sur la restructuration des régimes de redevances en ce qui concerne les dispositions de récupération visant l'exploitation pétrolière en mer dans Voisey's Bay? Actuellement, nous obtenons 30 cents au dollar, je crois. Si nous passions à 50 ou 60 cents, cela ferait toute la différence.

Il est possible que la région inférieure de Churchill soit exploitée. Nous allons perdre de l'argent avec cela. J'aimerais également poser une question au sujet de ce changement horrible dans le TCSPS, le passage aux calculs selon la population. Comme vous l'avez fait remarquer, monsieur Lucas, à Terre-Neuve, la population diminue et celle qui reste est de plus en plus âgée. Cela exerce beaucoup de pressions sur notre système de soins de santé. Où est l'équité dans une répartition de cet argent par habitant?

**M. Lucas:** Premièrement, je crois que nos recommandations sont les meilleures qui soient pour préserver la péréquation qui unit le pays pas seulement aujourd'hui, mais pour les générations futures.

En ce qui concerne les recettes et le régime fiscal selon lequel les ressources que nous avons à Terre-Neuve sont imposées, je crois qu'il faut entreprendre le dialogue et en venir à une conclusion. Si nous ne réussissons à obtenir que 10 p. 100 des recettes de Voisey's Bay et que le reste va au gouvernement

believes that is good enough. We need to come to a point where Newfoundland can say that it is a contributing province.

We, in Newfoundland and Labrador, are of the mindset that we must forge ahead and develop the resources that we have as best we can for future generations. We do get one thing out of those resources; we get the few jobs that are developed; the mining jobs from Voisey's Bay and Hibernia and other projects.

Until such time that we come together and come up with another formula for taxation of those industries, you will have the people of my province knocking on the federal government's door and asking for better treatment of those areas.

**Senator Furey:** Do you agree that perhaps more emphasis in presentations like this should be made on the changes that were made in the CHST?

**Mr. Lucas:** Absolutely. We have it in the document.

**Senator Day:** You are recommending that all 10 provinces be included, again, and that all tax revenue sources should be included in the calculations, including non-renewable resources. Is that correct?

**Mr. Lucas:** Yes, that is correct.

**Ms Farrow:** We are asking that there be a more inclusive process to go along with that dialogue with labour, community groups and other stakeholders to review the RTS.

**Senator Day:** The position you would be putting forward is what I have just expressed. Is that correct?

**Ms Farrow:** That would be determined in those meetings.

**Senator Banks:** That is your opinion, your view. Is that correct?

**Ms Farrow:** Our view of what the RTS should include, would have to be determined. If you do include personal income tax, these are the problems that can occur. We are not here with a detailed solution to put in place. We are asking that that dialogue happen for the RTS.

**Senator Day:** At page 14 you indicate natural resource revenues would already be included in the tax base of the 10 provinces.

**Ms Farrow:** Yes, I am sorry. I misunderstood.

**Senator Day:** Then the revenue resource from non-renewable resources would be included. Is that correct?

**Ms Farrow:** Yes, that is correct.

**Senator Day:** We have been told by some speakers that they are excluded because that creates too much of a swing and there is lack of predictability over a number of years to come. However, if all 10 provinces were included, you would include all sources of tax revenue. Is that correct?

fédéral, personne ne croit que c'est suffisant. Nous devons en arriver un jour à dire que Terre-Neuve est une province contributrice.

Nous, à Terre-Neuve et au Labrador, pensons que nous devons aller de l'avant et exploiter les ressources que nous avons du mieux que nous pouvons pour les générations futures. Nous en tirons effectivement quelque chose de ces ressources; nous obtenons les quelques emplois qui sont créés, les emplois miniers de Voisey's Bay et d'Hibernia ainsi que d'autres projets.

Tant que nous n'unirons pas nos efforts et que nous ne trouverons pas une autre formule d'imposition de ces industries, les gens de ma province vont venir frapper à la porte du gouvernement fédéral et demander un meilleur traitement à cet égard.

**Le sénateur Furey:** Croyez-vous que dans des présentations comme celle-ci, on devrait davantage mettre l'accent sur les changements qui ont été apportés au TCSPS?

**M. Lucas:** Absolument. C'est ce que nous disons dans le document.

**Le sénateur Day:** Vous recommandez que les dix provinces soient de nouveau incluses et que toutes les sources de recettes fiscales devraient être incluses dans les calculs, y compris les ressources non renouvelables; c'est exact?

**M. Lucas:** Oui, c'est exact.

**Mme Farrow:** Nous demandons un processus plus inclusif qui accompagnerait ce dialogue avec le monde du travail, les groupes communautaires et d'autres intervenants qui examineraient le régime fiscal représentatif.

**Le sénateur Day:** La position que vous défendriez est celle que je viens d'énoncer, n'est-ce pas?

**Mme Farrow:** Cela serait déterminé dans les réunions.

**Le sénateur Banks:** C'est votre opinion, n'est-ce pas?

**Mme Farrow:** Notre opinion en ce qui a trait aux éléments qui devraient être inclus dans le régime fiscal représentatif devra être établie. Si l'on inclut effectivement l'impôt sur le revenu des particuliers, ce sont là les problèmes qui peuvent se produire. Nous ne sommes pas ici pour proposer une solution détaillée. Nous demandons que le dialogue soit amorcé au sujet du régime fiscal représentatif.

**Le sénateur Day:** À la page 14, vous dites que les recettes tirées des ressources naturelles sont déjà incluses dans l'assiette d'imposition des dix provinces.

**Mme Farrow:** Oui, je suis désolée. J'ai mal compris.

**Le sénateur Day:** Alors, les recettes tirées des ressources non renouvelables seraient incluses, n'est-ce pas?

**Mme Farrow:** C'est exact.

**Le sénateur Day:** Certains intervenants nous ont dit qu'elles sont exclues parce que cela crée trop de variations et que l'on ne peut rien prédire sur les années à venir. Cependant, si les dix provinces étaient incluses, cela inclurait toutes les sources de recettes fiscales, n'est-ce pas?



**Ms Farrow:** Yes, that is correct.

**Senator Day:** Presumably, the natural non-renewable resource revenue would be a smaller percentage, therefore, and the same swings would not exist. Is that correct?

**Ms Farrow:** If the five-province standard is still used, we are suggesting perhaps 70 per cent, and we are asking that that be discussed further.

**Senator Day:** I understood from your paper that the 70 per cent was more important for the five-province scenario.

**Ms Farrow:** Yes, that is correct, for the five-province scenario, but ultimately the better solution would be to move to the 10-province formula.

**Senator Day:** With all sources included. Is that correct?

**Mr. Moist:** Yes, that is correct.

**Senator Day:** In your executive summary, you talk about removing ceilings and floors and moving to the 10-province standard for all sources of tax revenue. When you say without using personal income taxes, are you advocating that you do not want to switch to another type of system, but that you want to stay with the representative tax system with the change that we just discussed?

**Ms Farrow:** We are asking that the representative tax system be further discussed. We do not have the specifics in this document about that. We would like another opportunity to go into specifics of the RTS. We were asked about equalization, so we focused on the whole.

We do know that by including personal income tax in the RTS, it can cause problems and be detrimental to the recipient provinces.

**Senator Day:** The one-off funding or special deals for the different provinces, you do not want to see that. Is that correct?

**Ms Farrow:** Yes, that is correct.

**Ms Jane Stinson, Research Director, Canadian Union of Public Employees:** In order to have a more stable, long-term, consistent funding base, as opposed to one-off funding is what we are advocating. Let us get a formula that works better and provides continuity and stability in funding to the provinces.

There is some indication of a preference on the part of the federal finance minister to do away with equalization payments in favour of more one-off funding from the federal government to the provinces. That is not what we favour. We favour a better equalization formula.

**Senator Day:** At page 17 of your full report you say that perhaps some relationship between equalization payments with social programs and minimum tax levels may need to be explored. Could you expand on that and tell me how strong that position is?

**Mme Farrow:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Day:** On peut supposer que les recettes tirées des ressources non renouvelables constitueraient un petit pourcentage, donc, que les mêmes variations n'existeraient pas. N'est-ce pas?

**Mme Farrow:** Si la norme des cinq provinces est toujours utilisée, nous proposons peut-être 70 p. 100, et nous demandons que la discussion se poursuive.

**Le sénateur Day:** J'ai compris d'après ce que vous dites dans votre document que les 70 p. 100 étaient plus importants pour le scénario des cinq provinces.

**Mme Farrow:** Oui, c'est juste, pour le scénario des cinq provinces. Mais en bout de ligne, la meilleure solution serait d'adopter la formule des dix provinces.

**Le sénateur Day:** Avec toutes les sources incluses?

**M. Moist:** Oui.

**Le sénateur Day:** Dans votre résumé, vous proposez de supprimer les plafonds et les planchers et de passer à la norme des dix provinces pour toutes les sources de recettes fiscales. Quand vous dites sans utiliser l'impôt sur le revenu des particuliers, est-ce que vous préconisez de ne pas passer à un autre type de système, mais de garder le régime fiscal représentatif avec le changement dont nous venons tout juste de discuter?

**Mme Farrow:** Nous demandons que le régime fiscal représentatif fasse l'objet d'autres discussions. Nous n'avons pas donné de détails dans le document. Nous aimerions avoir une autre occasion de discuter en détail du régime fiscal représentatif. On nous a demandé de parler de la péréquation, c'est donc là-dessus que nous nous sommes concentrés.

Nous ne savons pas si en incluant l'impôt sur le revenu des particuliers dans le régime fiscal représentatif, cela peut causer des problèmes et être néfaste pour les provinces bénéficiaires.

**Le sénateur Day:** Le financement ponctuel ou des ententes spéciales pour les différentes provinces, vous ne voulez pas de cela non plus?

**Mme Farrow:** C'est exact.

**Mme Jane Stinson, directrice de la recherche, Syndicat canadien de la fonction publique:** Nous proposons d'avoir une base de financement plus stable, à plus long terme et plus uniforme comparativement à du financement ponctuel. Que l'on impose une formule qui fonctionne mieux et qui assure la continuité et la stabilité du financement pour les provinces.

Le ministre fédéral des Finances a semblé indiquer une préférence, à savoir privilégier davantage le financement ponctuel accordé par le gouvernement fédéral aux provinces, au détriment des paiements de péréquation. Ce n'est pas ce que nous proposons. Nous sommes en faveur d'une meilleure formule de péréquation.

**Le sénateur Day:** À la page 17 de votre rapport, vous dites qu'il faudrait peut-être explorer certains liens entre les paiements de péréquation et les programmes sociaux et les niveaux d'imposition minimale. Pourriez-vous nous donner plus de détails là-dessus et me dire quelle est la force de cette position?

**Mr. Moist:** That is in response to the former Auditor General Mr. Desautel's comments about the need for accountability. There is a debate that sometimes goes on between our provincial governments and the federal government: Are we using funds as they are intended?

I sort of chuckled when I heard the federal officials suggest that is a rationalization for cutting back on grants when they moved to the CHST global model. They had targeted funding such as the Canada Assistance Plan. Every nickel of those 50-cent dollars had to go to social services. I said as politely as I could to Mr. Martin that you cannot have it both ways. You cannot go to a global per capital funding formula which is a net reduction over what existed prior to 1995 on the one hand, and on the other hand argue that provinces are not using money for what it is intended for.

There has been this unproductive debate, between Mr. Harris and Ottawa, about his using federal dividends for various transfers for the purposes of cutting taxes in Ontario. We have two levels of government arguing about what they use their money for.

I agree with Mr. Desautel's comments on a number of fronts. In Manitoba, there is no question we have no problem justifying and using the money for what it was intended for. If that stops the political bickering in the country, it would be a good move.

**Ms Stinson:** To add to that, now we have the situation or scenario where we have different provincial governments perhaps in a bit of a tax cut race. If you have a provincial government that is willing to reduce its taxes and yet relying on equalization payments among other things in order to provide social services, it does open up the question of whether we need to look at what is happening here and the relationship between provincial government taxation, for example, and equalization payments and the level of social programs that are provided. It is part of the new fiscal reality that we are facing, and the need to re-examine some things we have not had to look at in the past.

**Senator Day:** You would be content to have the federal government, in making its equalization payments, attach strings to those payments from the point of view of what the funds are being used for, and the minimum levels of tax in the provinces. Is that correct?

**Mr. Moist:** We said the minimum level of tax is something that could be explored. I could imagine provinces will have something to say about that.

**Senator Day:** I suspect so.

**Mr. Moist:** The average Canadian wants health care, whether they get sick in Newfoundland and Labrador, Manitoba or British Columbia. Transfers, such as the one we are talking about today, are critical to the stability of the federation. Accountability to the people we serve is not a bad thing.

**M. Moist:** Cette position a été établie en réponse aux commentaires de l'ancien vérificateur général, M. Desautels, au sujet de la responsabilité. Parfois, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral se demandent si les fonds servent aux fins prévues.

J'ai été un peu estomaqué d'entendre les fonctionnaires fédéraux dire que cela est une justification pour réduire les subventions lorsqu'ils sont passés au modèle global du TCSPS. Ils avaient ciblé une source de financement comme le Régime d'assistance publique du Canada. Chaque cent de ces 50 cents au dollar devait aller aux services sociaux. J'ai dit aussi poliment que j'ai pu à M. Martin que l'on ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. On ne peut pas adopter une formule de financement global par habitant qui est une réduction nette par rapport à ce qui existait avant 1995 d'une part, et d'autre part, soutenir que les provinces n'utilisent pas l'argent aux fins prévues.

Nous avons assisté à ce débat improductif entre M. Harris et Ottawa au sujet de la façon dont il utilisait les dividendes fédéraux pour divers transferts dans le but de réduire les impôts dans sa province. Il y a ici deux paliers de gouvernement qui discutent de la façon dont ils utilisent leur argent.

Je suis d'accord avec M. Desautels sur plusieurs points. Au Manitoba, il ne fait aucun doute que nous n'avons aucun problème à justifier et à utiliser l'argent aux fins prévues. Si cela faisait cesser les chicanes politiques au pays, ce serait une bonne chose.

**Mme Stinson:** Pour ajouter à cela, la situation ou le scénario actuel fait en sorte que différents gouvernements provinciaux sont peut-être un peu engagés dans une course à la compression des impôts. Si vous avez un gouvernement provincial qui est disposé à réduire ses taxes et qui pourtant compte sur les paiements de péréquation entre autres choses pour offrir les services sociaux, cela nous amène à poser la question de savoir si nous devons regarder ce qui se passe actuellement ici ainsi que les liens entre la taxation des gouvernements provinciaux, par exemple, et les paiements de péréquation ainsi que le niveau de programmes sociaux qui sont offerts. Cela fait partie de la nouvelle réalité fiscale que nous vivons, et de la nécessité de réexaminer certaines choses que nous n'avons pas eu à examiner dans le passé.

**Le sénateur Day:** Vous seriez contents que le gouvernement fédéral, lorsqu'il verse ses paiements de péréquation, y attache des conditions indiquant à quelles fins les fonds doivent être utilisés, ainsi que les niveaux minimums d'imposition dans les provinces? N'est-ce pas?

**M. Moist:** Nous avons dit que le niveau minimal de taxation est une chose qui pourrait être explorée. J'imagine que les provinces ont leur opinion là-dessus.

**Le sénateur Day:** Je le pense.

**M. Moist:** Le Canadien moyen veut des soins de santé, lorsqu'il est malade à Terre-Neuve et au Labrador, au Manitoba ou en Colombie-Britannique. Les transferts, comme ceux dont nous parlons aujourd'hui, sont essentiels à la stabilité de la fédération. La responsabilité envers la population que nous servons n'est pas une mauvaise chose.



They will squabble like crazy about being accountable and having heavy strings to Ottawa, but Mr. Desautel made a good comment in one of his last reports. I cannot speak with any authority for any elected provincial premier, but the people of Canada have benefited from stability in equalization. Even as we think the system is in vast need of overhaul, in its present form it narrows the gap. It reduces poverty rates in Canada, which I think is what Mr. Trudeau intended.

**Senator Banks:** The Minister of Finance of New Brunswick argued, as you have, that the ceiling on the equalization payments ought to be moved. However, he argued equally strongly that the floor ought not to be moved. I am interested in hearing what you would say to her.

**Mr. Moist:** Mr. Lucas and I should both comment on this because we have had this discussion amongst ourselves.

On page 15 of our brief, we talk about using other distributive mechanisms as a replacement floor. I think we are arguing that the biggest problem for recipient provinces has been the imposition of the ceiling. The floor has only been a relevant factor for two provinces, New Brunswick once and Saskatchewan a few times.

This is my personal opinion and not a CUPE position. I think our argument regarding the ceiling is a strong one. To be consistent, we cannot argue for a floor within the equalization formula. We can argue and will argue for other distributive mechanisms. We talk about Established Programs Financing, EPF, as an alternate form of floor, but within the equalization formula itself.

Mr. Lord when speaking on behalf of the government said:

Let me be clear. My goal is to ensure that my province won't need equalization, but I am not prepared to see New Brunswickers penalized as they are now.

I think in that last sentence he was commenting about the ceiling.

I am not sure what my Finance Minister said. He appeared before you last August, but I can imagine not contributing provinces like Ontario having something to say eventually about the presence of the floor and the absence of the ceiling. There are other ways to cushion declining equalization revenue because of increased economic performance without a floor being affixed into the equalization formula.

**Mr. Lucas:** The only thing I can add is what the Finance Minister of Newfoundland wrote last Thursday in the paper. She talks about an overview of the ceiling and floor. She talks about the new arrangement being rearranged. She says that we have been in a quagmire for 30 years in Newfoundland and Labrador, and we have an opportunity right now to change the minds of the politicians in Ottawa. If we do not do it now, we will go through

Les gens vont se débattre comme des diables dans l'eau bénite au sujet de la responsabilité et des conditions qui sont imposées par Ottawa, mais M. Desautels a fait un bon commentaire dans un de ses derniers rapports. Je ne peux parler avec autorité au nom d'aucun premier ministre provincial élu, mais les Canadiens ont bénéficié de la stabilité de la péréquation. Même si en ce moment nous pensons que le système a vraiment besoin d'être réformé, dans sa forme actuelle, il rétrécit l'écart. Il vient réduire les taux de pauvreté au Canada, ce qui, je crois, était l'objectif de M. Trudeau.

**Le sénateur Banks:** Le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick a soutenu, comme vous, que le plafond des paiements de péréquation devait être enlevé. Cependant, il a soutenu tout aussi fortement qu'il fallait garder le plancher. J'aimerais savoir ce que vous lui diriez.

**M. Moist:** M. Lucas et moi devrions tous deux faire des commentaires à ce sujet parce que nous avons nous-mêmes discuté de la question.

À la page 15 de notre mémoire, nous proposons d'utiliser d'autres mécanismes de distribution comme un plancher de remplacement. À notre avis, le plus gros problème pour les provinces bénéficiaires est l'imposition du plafond. Le plancher n'est un facteur pertinent que pour deux provinces, le Nouveau-Brunswick une fois et la Saskatchewan à quelques reprises.

Je vous exprime ici une opinion personnelle et non pas celle du SCFP. Je pense que notre argument à l'égard du plafond est très solide. Pour être cohérents, nous ne pouvons demander un plancher dans la formule de péréquation. Nous pouvons demander et nous demanderons d'autres mécanismes de distribution. Nous proposons le financement des programmes établis comme solution de rechange au plancher, mais dans la formule de péréquation même.

M. Lord, s'exprimant au nom du gouvernement, a dit:

Je vais être clair. Mon but est de m'assurer que ma province n'ait pas besoin de péréquation, mais je ne suis pas disposé à voir les Néo-Brunswickois pénalisés comme ils le sont maintenant.

Je pense que dans cette dernière phrase, il parlait du plafond.

Je ne suis pas certain de ce qu'a dit mon ministre des Finances. Il a comparu devant vous en août dernier, mais je peux imaginer que des provinces contributrices nettes comme l'Ontario veulent également donner leur opinion sur la présence du plancher et l'absence du plafond. Il y a d'autres façons de se prémunir contre la baisse des revenus de péréquation à cause de l'augmentation du rendement économique sans un plafond qui soit intégré à la formule de péréquation.

**M. Lucas:** La seule chose que je puisse ajouter, c'est ce que la ministre des Finances de Terre-Neuve a écrit jeudi dernier dans le journal. Elle donne un aperçu du plafond et du plancher. Elle parle de la nouvelle entente qui est en voie d'être réformée. Elle dit que nous sommes dans une impasse depuis 30 ans à Terre-Neuve et au Labrador, que nous avons aujourd'hui l'occasion de changer l'opinion des politiciens à Ottawa. Si nous ne le faisons pas

another 30 years where we are only treading water. She certainly is in favour of removing the ceiling and the floor and having meaningful discussions and negotiations about where the equalization payments are. We know they will be coming and will be coming for future generations, but once again, she is also talking about coming to an agreement with regard to the taxation of our natural resources.

**Senator Bolduc:** In the constitutional article, we talk about providing reasonably comparable levels of public services in Canada. Are you satisfied with the indicators of health and health care in Canada? Do you think the indicators of health care and health care are satisfactory? It is easy to rationalize and say that there are comparable levels of public services, but what is the reality of that?

**Mr. Moist:** It is a typically Canadian statement, because you can go where you want with it. We appeared before Senator Kirby and his committee subject of the future of the health care, and we have some very strong views that arguably we do not have a comparable system in the country today. It is not a comparable system in terms of accessibility, the use of private clinics and the so-called "jumping the queue" with private clinics.

The only statement I can make is that the provinces are all over the map on this. Alberta introduced Bill-11 to enable private clinics to be publicly funded. Manitoba, in the last session of the legislature, introduced legislation preventing public funding of private clinics and has nationalized two private clinics in Manitoba.

I am not sure what the authors of Constitutions mean when they use phrases such as, comparable levels of public services, but I must think that it is akin to that which we discussed with Senator Kirby. It gives Canadians accessibility to a universal public health system. Ottawa helped enable that after it was begun in a province a generation or two ago.

**The Chairman:** That was 50-cent dollars, as well.

**Mr. Moist:** Yes. Ottawa still retains a sort of statutory authority over the principles of health care, but retraction financially has diminished the voice of Ottawa in the shape of health care.

If there is any purpose to a federal system such as ours, it ought to be to use the strength of the national government, whether it is in times of defence or times of depression, to shore up the country and to allow the country to speak with one voice on issues.

The 1982 words in the Constitution did not exist when Ottawa asserted its financial strength and authority to enable health care. The words were housed in the Constitution and revised in 1982. I would argue that despite the financial capacity in Ottawa, they have taken themselves out of the game.

maintenant, nous allons encore passer 30 ans à n'être que des porteurs d'eau. Elle est certainement en faveur de l'élimination du plancher et du plafond et pour la tenue de discussions et de négociations significatives sur les paiements de péréquation. Nous savons que les paiements seront là et qu'ils le seront pour les générations futures, mais là encore, elle parle aussi d'en venir à une entente en ce qui concerne la taxation de nos ressources naturelles.

**Le sénateur Bolduc:** Dans l'article de la Constitution, il est question d'offrir des services publics de niveaux comparables au Canada. Êtes-vous satisfaits des indicateurs de santé et de soins de santé au Canada? Croyez-vous que ces indicateurs sont satisfaisants? Il est facile de rationaliser et de dire qu'il y a des niveaux comparables de services publics, mais qu'en est-il en réalité?

**M. Moist:** Il s'agit d'un principe typiquement canadien, parce que vous pouvez en faire ce que vous voulez. Nous avons comparé devant le sénateur Kirby et son comité au sujet de l'avenir des soins de santé, et nous sommes convaincus que nous n'avons pas nécessairement un système comparable dans le pays aujourd'hui. Ce n'est pas un système comparable en ce qui a trait à l'accessibilité, à l'utilisation des cliniques privées et à ce que l'on appelle le «coupe-file» des cliniques privées.

La seule chose que je puisse dire, c'est que les provinces ont toutes sortes de politiques à cet égard. L'Alberta a présenté le projet de loi 11 pour permettre aux cliniques privées de recevoir des fonds publics. Le Manitoba, lors de la dernière session de son assemblée législative, a présenté une loi empêchant le financement public des cliniques privées et a nationalisé deux cliniques privées dans la province.

Je ne suis pas certain de ce que les auteurs de la Constitution veulent dire lorsqu'ils utilisent des phrases comme un niveau comparable de services publics, mais je dois dire que cela ressemble à ce dont nous avons discuté avec le sénateur Kirby. Cela donne aux Canadiens accès à un système universel de soins de santé publique. Ottawa a favorisé la réalisation d'un tel système une fois qu'une province l'avait institué, il y a une génération ou deux.

**Le président:** Ce système était aussi financé à raison de 50 cents au dollar.

**M. Moist:** Oui. Le gouvernement fédéral conserve toujours un certain pouvoir réglementaire sur les principes des soins de santé, mais le fait d'accorder moins de fonds a fait en sorte qu'il a eu moins son mot à dire dans l'élaboration du système de soins de santé.

Si un système fédéral comme le nôtre doit viser un objectif, ce doit être l'utilisation de la force du gouvernement national, que ce soit en période de défense ou de dépression, pour protéger le pays et permettre aux Canadiens de parler d'une seule voix pour faire entendre leur opinion sur ces questions.

La Loi constitutionnelle de 1982 n'existait pas lorsqu'Ottawa a exercé sa force et son pouvoir financier pour favoriser les soins de santé. Les termes ont été insérés dans la Constitution et révisés en 1982. À mon avis, malgré sa capacité financière, le gouvernement fédéral s'est retiré lui-même de la partie.



**Senator Bolduc:** In other words, they put in the Constitution a kind of wishful equity principle, but, in practice, they retracted it.

**Mr. Moist:** It was done over time and through stealth, not by any one government.

**Senator Bolduc:** It is curious that you say that because some of my friends have been waiting for a long time to get a hip replacement. At the same time, I see in the newspaper that some hockey player is hurt one night and the next day has an operation in Montreal.

**Mr. Moist:** In the absence of Senator Mahovlich, we should not talk about hockey players being injured.

**Mr. Lucas:** It is too bad that the finance minister from Newfoundland is not here because I led a province-wide strike less than six months ago. I sympathize with the job the provincial government is trying to do in Newfoundland and Labrador. They are trying to enable everyone to get equal access to not only health care but also education. As we all know, there are 500 communities spread around the coastline. Labrador is sparsely populated. The job is immense.

Right after signing the collective agreement with the provincial government, the premier asked us to sit down with all the stakeholders in the health care in the province. Due to the reduction in equalization payments and not knowing whether they would get the same funding as last year, they had to make \$18 million worth of cuts. That was only in the St. John's area.

The health care system in Newfoundland is cut beyond the bone. Most of the professionals would tell you that it has gone into the marrow. If a person could get a hip replacement in three weeks in Toronto, you would wait three months in Newfoundland and Labrador. I do not think anyone thinks that is acceptable.

**The Chairman:** I doubt if you could get it in three weeks in Toronto, just for the record.

I would like you to comment on the idea of much greater use of equalization and less use of targeted and conditional transfers.

I will give you an example from your province. Mr. Lucas, your premier was here last week and was discussing this very matter. In the course of the discussion, he let drop that there is an announcement imminent of some kind of new federal-provincial roads program. I do not know where roads would fit in Newfoundland priorities. I do not think anyone in Ottawa knows where roads would fit in terms of Newfoundland's priorities vis-à-vis education, welfare, health or other provincial responsibilities. However, the premier acknowledged that the temptation to spend not 50-cent dollars but 10-cent or 30-cent dollars on this roads program would be irresistible.

**Le sénateur Bolduc:** Autrement dit, on a mis dans la Constitution une espèce de principe d'équité que l'on souhaitait, mais en pratique on l'a abandonné.

**M. Moist:** Cela s'est fait avec le temps et sournoisement, pas par un gouvernement en particulier.

**Le sénateur Bolduc:** Il est curieux que vous dites cela parce que certains de mes amis attendent depuis longtemps pour obtenir un remplacement de hanche. En même temps, je vois dans le journal que certains joueurs de hockey se blessent le soir et que le lendemain, ils sont opérés à Montréal.

**M. Moist:** En l'absence du sénateur Mahovlich, nous ne devrions pas parler de joueurs de hockey blessés.

**M. Lucas:** C'est dommage que la ministre des Finances de Terre-Neuve ne soit pas ici parce que j'ai dirigé une grève dans la province il y a moins de six mois. Je sympathise avec le travail que le gouvernement provincial essaie de faire à Terre-Neuve et au Labrador. On veut permettre à tout le monde d'avoir un accès égal non seulement aux soins de santé mais aussi à l'éducation. Comme nous le savons tous, il y a 500 collectivités réparties le long de la côte. Le Labrador compte une population dispersée. Le travail à faire est immense.

Immédiatement après la signature de la convention collective avec le gouvernement provincial, le premier ministre nous a demandé de rencontrer tous les intervenants des soins de santé de la province. Compte tenu de la réduction des paiements de péréquation et ne sachant pas s'il obtiendrait le même financement que l'an dernier, le gouvernement a dû effectuer pour 18 millions de dollars de compressions. Et ça c'était seulement dans la région de St. John's.

Le système de soins de santé à Terre-Neuve a été réduit au maximum. La plupart des spécialistes vous diront qu'ils ont puisé jusqu'à la moelle. Si une personne peut obtenir un remplacement de hanche en trois semaines à Toronto, il faut attendre trois mois à Terre-Neuve et au Labrador. Je ne pense pas que quiconque estime que cela est acceptable.

**Le président:** Je doute que vous puissiez obtenir cela en trois semaines à Toronto, je tenais à le préciser.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de l'idée d'une bien plus grande utilisation de la péréquation et d'une utilisation réduite de transferts conditionnels et ciblés.

Je vais vous donner un exemple de votre province. Monsieur Lucas, votre premier ministre était ici la semaine dernière et discutait de cette question précise. Dans le cours de la discussion, il a laissé tomber qu'il allait incessamment annoncer un certain type de nouveau programme fédéral-provincial de construction des routes. Je ne sais pas où les routes s'inscrivent dans les priorités de Terre-Neuve. Je ne pense pas que quiconque à Ottawa sache où les routes s'inscrivent parmi les priorités de Terre-Neuve par rapport à l'éducation, au bien-être social, à la santé ou d'autres responsabilités provinciales. Cependant, le premier ministre a reconnu qu'il serait impossible de résister à la tentation de dépenser non pas 50 cents au dollar, mais 10 ou 30 cents au dollar pour ce programme de construction de routes.

I will give a larger example. Mr. Moist was talking about the Canada Assistance Plan. I remember it very well. I have been on both sides of the argument. A long time ago I was in the Government of New Brunswick, working as a political advisor. I know that we would put everything but the kitchen sink into the Canada Assistance Plan because it was 50-cent dollars. The cabinet, faced with two proposals for new social expenditures, would 10 times out of 10, decide to implement the one that could qualify under the Canada Assistance Plan, rather than the one that we would have to finance totally ourselves, whether the first was a better program and more needed in the province of New Brunswick. We would always go for the program that involved 50-cent dollars. Financially, it was fine, but whether it was the best way to proceed in terms of social policy is another question.

I was in another role in the federal government and saw perhaps not so much new programs as very considerably increased benefits being paid out, not by a Tory province, this time by the NDP province of Ontario. They jacked up their welfare payments considerably under Mr. Peterson, and certainly under Mr. Bob Rae, and all we could do was pay the bill. That led to, unfortunately, in a larger political sense, the famous cap on the cap, which in a larger political sense was a mistake. I acknowledge that fact as one who was strongly in favour of it and one of the prime movers of it at the time.

This is a long round about way of coming to the question. You agree, I think, that the provinces now can use CHST to build roads, if they like. What would be the difference in theory if they did away with the CHST and other targeted or quasi-conditional programs and did it all through equalization?

**Mr. Lucas:** That is a heavy question. First, I believe the equalization payments should go towards the primary social programs that we have in Canada today. Those programs are education, social services and health care. I do not think that anyone would question that.

**Senator Banks:** The government has questioned that.

**Mr. Lucas:** I am sure they have, yes. With regard to the premier saying that there would soon be an announcement regarding a cost-shared agreement with regard to roads, I have no idea what the premier is talking about.

**The Chairman:** It is a national thing, not just Newfoundland.

**Mr. Lucas:** I was going to allude to the fact that 10 years or 12 years ago, we had a program in Newfoundland called "Roads for Rails" where we traded off the Newfoundland railway system for so many hundreds of millions of dollars. By the way, many of you know that the drive from St. John's to Whitbourne is a beautiful piece of highway. I welcomed that, and I think that it was appropriate at that time.

Je vais vous donner un exemple plus vaste. M. Moist a parlé du Régime d'assistance publique. Je m'en souviens très bien. J'ai entendu les deux côtés de l'argument. Il y a longtemps, je faisais partie du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Je travaillais à titre de conseiller politique. Je sais que nous mettions tout sauf l'évier de cuisine dans le Régime d'assistance publique parce que c'était financé à 50 cents au dollar. Le Cabinet, qui devait étudier des propositions à l'égard de nouvelles dépenses sociales, dix fois sur dix, décidait de mettre en œuvre celles qui étaient admissibles au Régime d'assistance publique, plutôt que celles que nous devions financer totalement nous-mêmes, peu importe que la première fût un meilleur programme et plus nécessaire dans la province du Nouveau-Brunswick. Nous optons toujours pour le programme qui permettait le financement à 50 cents au dollar. Financièrement, c'était bien, mais de là à savoir si c'était la meilleure façon de procéder en matière de politique sociale, c'est une autre question.

J'ai joué un autre rôle au gouvernement fédéral et j'ai vu peut-être pas tellement de nouveaux programmes autant que des avantages considérablement accrus accordés non pas par une province conservatrice, mais cette fois par le gouvernement NPD de l'Ontario. L'Ontario a augmenté ses paiements de bien-être social sous le règne de M. Peterson, et certainement sous M. Bob Rae, et tout ce que nous pouvions faire, c'était de payer la facture. Malheureusement, en un sens politique plus large, cela nous a amenés au fameux plafond du plafond, ce qui était une erreur. Je le reconnais, ayant été moi-même en faveur de cette idée et l'un des premiers à la proposer à l'époque.

J'ai fait un long détour pour répondre à la question. Vous reconnaîtrez, je pense, que les provinces peuvent maintenant utiliser le TCSPS pour construire des routes, si elles le souhaitent. Quelle serait la différence en théorie si elles refusaient le TCSPS et d'autres programmes ciblés ou quasi conditionnels et faisaient tout le travail avec la péréquation?

**M. Lucas:** C'est une grosse question que vous posez. Premièrement, je crois que les paiements de péréquation devraient être affectés aux principaux programmes sociaux que nous avons au Canada aujourd'hui. Ces programmes sont l'éducation, les services sociaux et les soins de santé. Je pense que personne ne le contesterait.

**Le sénateur Banks:** Le gouvernement l'a contesté.

**M. Lucas:** J'en suis sûr, oui. En ce qui concerne le premier ministre qui dit vouloir faire une annonce concernant une entente de partage des coûts au sujet des routes, je n'ai aucune idée de ce dont il parle.

**Le président:** C'est un programme national, pas seulement pour Terre-Neuve.

**M. Lucas:** J'allais parler du fait qu'il y a dix ou 12 ans, nous avions un programme intitulé à Terre-Neuve «Roads for Rails» où nous échangeons le système ferroviaire de Terre-Neuve pour tant de centaines de millions de dollars. Soit dit en passant, beaucoup d'entre vous savent que la route de St. John's à Whitbourne est une route magnifique. J'étais en faveur de ce programme et je pense qu'il était approprié à l'époque.



I can also say that CUPE has talked to the provincial government about lobbying the federal government about an infrastructure program that would be separate from the Canada health and social transfer and separate from equalization payments. We believe that the water infrastructure system across the country is falling apart and is in need of tens of billions of dollars. I met with a senator last year and suggested that it was the time, before September 11, to take some of that money and invest it into the infrastructure system. I had a document at that time from the Prime Minister that said that in if there were ever a case where you could create meaningful and well-intended jobs it was to improve the water infrastructure system across the country.

Therefore, we are constantly lobbying the provincial government to get some of this seed money from the federal government to build roads and highways in order to open up the interior of some of our provinces so the entrepreneurs can get in and do business. Certainly, on the question of Canada health and social transfer and equalization payments, I believe they are safeguarded.

**Mr. Moist:** I view the provinces, to use a labour analogy, as being able to form solidarity when it comes to extractions from Ottawa. It is not an either-or question. The toughest thing I do as a labour leader is say no to my own members at times, and the toughest negotiations I ever have are with my own, not with any employer. If we forge our relationship every couple or three years and house it in a collective agreement, we are bound to live by that. The only truism in Canadian federal-provincial relations has been a provincial solidarity when it comes to extractions from Ottawa, be they fiscal or power oriented.

I am not of the community-of-communities view. I believe in a strong federal government, and I believe we have to redistribute in a predictable, ongoing way in the areas Mr. Lucas has talked about, notwithstanding what some premiers say they want to do with that money.

Secondly, some targeted economic investment is defensible, at times. We have the worst of all scenarios right now. We have provinces so desperate in a tax competitive way that they have their hand out for any available federal revenue, in the absence of stable federal revenue through programs like equalization.

Finally, Mr. Lucas mentioned infrastructure. Cities and provinces are clamouring for a portion of the federal taxes levied on fuel. If the federal government were to move on that in a pan-Canadian way it would have to be coupled with a decision to stop the \$50 million road project. Maybe Mr. Desautel is wrong. Provinces ought to account to their constituents and spend that money the way it is intended. The way the federal government could force discipline would be to stop ad hoc targeted transportation infrastructure programs in exchange for stable funding there.

Je peux dire aussi que le SCFP s'est entretenu avec le gouvernement provincial pour exercer du lobbying auprès du gouvernement fédéral au sujet d'un programme d'infrastructure qui serait distinct du TCSPS et différent des paiements de péréquation. Nous croyons que le système d'infrastructure de l'eau du pays tombe en miettes et que nous avons besoin de dizaines de milliards de dollars. J'ai rencontré un sénateur l'an dernier et proposé, avant le 11 septembre, qu'il était temps de prendre une partie de cet argent pour l'investir dans le système d'infrastructure. J'avais à l'époque un document du premier ministre disant que s'il y avait une façon de créer des emplois significatifs et bien utiles, c'était d'améliorer le système d'infrastructure de l'eau de tout le pays.

Par conséquent, nous faisons constamment du lobbying auprès du gouvernement fédéral pour obtenir ces fonds de départ du gouvernement fédéral pour construire des routes et des autoroutes afin d'ouvrir l'intérieur de certaines de nos provinces de sorte que les entrepreneurs puissent venir y faire des affaires. Certes, en ce qui a trait à la question du TCSPS et des paiements de péréquation, je crois qu'ils sont protégés.

**M. Moist:** J'entrevois que les provinces, pour utiliser une analogie syndicale, seront capables de forger la solidarité nécessaire lorsque viendra le temps d'obtenir des choses d'Ottawa. Cela ne fait aucun doute. La chose la plus difficile que je fais en tant que leader syndical, c'est de dire non à mes propres membres parfois, et les négociations les plus ardues que j'aie jamais eu à faire, c'est avec mes propres gens, pas avec un employeur. Si nous forçons nos liens tous les deux ou trois ans et que nous les mettons dans une convention collective, nous sommes forcés de les respecter. La seule vérité dans les relations fédérales-provinciales au Canada, c'est la solidarité provinciale lorsque vient le temps d'obtenir quelque chose d'Ottawa, que ce soit de l'argent ou des pouvoirs.

Je ne préconise pas la communauté des communautés. Je crois en un gouvernement fédéral fort, et je crois que nous devons redistribuer la richesse de façon prévisible et constante dans les domaines dont M. Lucas a parlé, peu importe ce que certains premiers ministres disent qu'ils vont faire avec cet argent.

Deuxièmement, certains investissements économiques ciblés sont défendables parfois. Nous vivons le pire de tous les scénarios actuellement. Il y a des provinces qui sont tellement désespérées, sur le plan fiscal, qu'elles vont accepter toutes les recettes provenant du gouvernement fédéral, à défaut de recettes fédérales stables grâce à des programmes comme la péréquation.

Enfin, M. Lucas a parlé d'infrastructure. Les villes et les provinces réclament une portion des impôts fédéraux qui sont perçus sur le carburant. Si le gouvernement fédéral devait adopter une position pancanadienne à cet égard, elle devrait s'accompagner d'une décision de stopper le projet de construction routière de 50 millions de dollars. Peut-être M. Desautels a-t-il tort. Les provinces doivent rendre des comptes à leurs électeurs et dépenser l'argent aux fins prévues. La façon dont le gouvernement fédéral pourrait imposer la discipline serait de mettre un terme aux programmes d'infrastructure de transports spéciaux et ciblés en échange de la stabilité du financement.

That is not the nature of the Canadian federation. It has been debates about power, more debates about money and solidarity among people who probably do not agree on many things when it comes to approaching Ottawa. The bulk of our members and the bulk of Canadians would like there to be a sorting out that had stability attached to it instead of this ad hoc approach. We need both, but the federal government could say no more easily and more often in the presence of stable programs such as equalization.

**Senator Bolduc:** You think the common good would be best assured from Ottawa rather than from Toronto, Montreal, Vancouver or anywhere else?

**Mr. Moist:** I personally have thought that since —

**Senator Bolduc:** I am surprised I must say that the representative of municipal employees would behave like that.

**Mr. Moist:** We met with the Prime Minister's task force on urban affairs last week, and there is an argument to be made for constitutional recognition of urban centres. I still believe our country, for reasons far beyond your first question about defence and security, needs the presence of a strong federal government, not just fiscally, but also legislatively to save us from ourselves in some respects.

**Senator Bolduc:** Because politics is purer in Ottawa than Toronto?

**Mr. Moist:** It is not purer in Ottawa than it is anywhere else. That will be the subject of another discourse between us, I am sure.

**Senator Furey:** Is it not more important to concentrate on the method of distribution rather than on the envelopes that they come in? We can call it an infrastructure program or health care program. If we continue to do it on a per capita basis, we will continue to widen the gap. We must concentrate on that more than on what we call it.

**Mr. Lucas:** You are absolutely right.

**Senator Banks:** Is it CUPE's view that CHST payments would be better directed, if they had strings attached to them, which they once had? And is it CUPE's view that constant, reliable, long term but targeted program funding would be better than the present almost block-grant system?

**Ms Stinson:** Perhaps I can answer that. We were quite disturbed by the introduction of the CHST and the fact that it made it harder to ensure that money was being targeted to specific programs. We have certainly called for targeted funding. We have called, for example, for more of a legislative framework to try to ensure that standards are met across the country. For example, there are none with regard to post-secondary education. We have a Canada Health Act, which is important and needs to be strengthened, in our view. We need similar acts in other areas such as post-secondary education. That has been something we have

Mais ce n'est pas ainsi que fonctionne la fédération canadienne. Il y a eu des débats au sujet des pouvoirs, et encore des débats au sujet de l'argent et de la solidarité entre des personnes qui ne sont probablement pas d'accord sur bien des choses quand vient le temps de pressentir le gouvernement fédéral. L'ensemble de nos membres et l'ensemble des Canadiens aimeraient qu'il y ait des prises de position claires et une stabilité intégrée plutôt que ce genre d'approche aléatoire. Nous avons besoin des deux, mais le gouvernement fédéral pourrait dire non plus facilement et plus souvent s'il y avait des programmes stables comme la péréquation.

**Le sénateur Bolduc:** Croyez-vous que l'intérêt commun serait mieux assuré par Ottawa que par Toronto, Montréal, Vancouver ou ailleurs?

**M. Moist:** Je pense personnellement que depuis...

**Le sénateur Bolduc:** Je suis surpris, je dois dire, que le représentant des employés municipaux se comporte comme cela.

**M. Moist:** Nous avons rencontré le groupe de travail du premier ministre sur les affaires urbaines la semaine dernière et il faut discuter de la reconnaissance des centres urbains dans la Constitution. Je crois toujours que notre pays, pour des raisons qui vont au-delà de votre première question au sujet de la défense et de la sécurité, a besoin de la présence d'un gouvernement fédéral fort, pas seulement sur le plan fiscal, mais sur le plan législatif également, pour nous protéger nous-mêmes à certains égards.

**Le sénateur Bolduc:** Parce que la politique est plus pure à Ottawa qu'à Toronto?

**M. Moist:** Elle n'est pas plus pure à Ottawa qu'elle ne l'est ailleurs. Cela pourrait faire l'objet d'une autre discussion entre nous, j'en suis sûr.

**Le sénateur Furey:** N'est-il pas plus important de se concentrer sur la méthode de distribution plutôt que sur les enveloppes qui sont utilisées? On peut appeler ça un programme d'infrastructure ou un programme de soins de santé. Si on continue de le financer selon la population, nous allons continuer d'élargir le fossé. Nous devons nous concentrer davantage sur la nature du programme que sur son titre.

**M. Lucas:** Vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Banks:** Est-ce que le SCFP pense que les paiements du TCSPS seraient mieux ciblés si on y attachait des conditions? Le SCFP est-il d'avis qu'un programme de financement constant, fiable et à long terme mais ciblé serait meilleur que le système actuel de quasi-subsidies en bloc?

**Mme Stinson:** Je pourrais peut-être répondre à cette question. Nous avons été très perturbés par la mise en place du TCSPS et par le fait qu'il est maintenant plus difficile de s'assurer que l'argent va être accordé à certains programmes spécifiques. Certes, nous avons demandé un financement ciblé. Par exemple, nous avons demandé un cadre législatif plus serré pour nous assurer que les normes sont respectées dans tout le pays. Par exemple, il n'y a aucune de ces normes en ce qui concerne l'éducation postsecondaire. Nous avons la Loi sur la santé au Canada, qui est importante et qui doit être renforcée, à notre avis.



called for. It is clear that some specific needs must be met, and there needs to be targeted funding.

We have also called for a specific act in funding for childcare across this country. In terms of the question that Senator Murray raised whether it is better to consider paying everything through equalization, if I understood it correctly, I would say no. We have specific needs and we need targeted funding. It is a complex system. We must look at how those needs are best met, and it is probably through a combination of targeted funding and equalization.

**Senator Banks:** You know that every province disagrees with that.

**Ms Stinson:** It would not be the first time that we disagree with the provinces.

**The Chairman:** I do not in principle disagree with you. When you begin speaking about an act similar to the CHA for post-secondary education, again, as a political realist, I must say it will not happen.

A national childcare program is a very interesting idea. I used to be in favour of it, but when I started canvassing possibilities, I came up against the fact that social conditions and priorities vary greatly from one part of this country to the other. If the federal government goes to Newfoundland, for example, with a proposition for a shared-cost childcare program, it is apt to be told that the province has unemployed and undereducated plant workers and fishermen who need to be trained there. They would go on to say that they have a very high adult illiteracy rate and that if there is any extra money it should be put into training and education.

The premier of Saskatchewan will say that Ottawa has been nickel and diming the problem of off-reserve Aborigines for goodness knows how many years. They will say that if Ottawa has the money, it should put it to use on Aboriginal programs. They do not want to hear about childcare programs.

British Columbia has illegal drugs, law enforcement, social problems and the question of English as a second language. They are concerned with Ottawa's immigration policy and what that policy is costing the people of B.C. They will say that if you have any extra money put it into matters where you already have responsibilities rather than try to inveigle us through 50-cent dollars into a new social program.

You know as well as — if not better than — I, what the argument is, because conditions and priorities are so different from one part of the country to the other.

**Ms Stinson:** The point that Mr. Moist made earlier is important. It is complex and there are many needs. We need to have a comprehensive assessment of long-term needs and goals.

Il nous faut des lois semblables dans d'autres domaines comme l'éducation postsecondaire. Ce sont là des choses que nous avons réclamées. Il est clair que des besoins spécifiques doivent être satisfaits et qu'il faut du financement ciblé.

Nous avons également demandé une loi spécifique sur le financement des garderies dans tout le pays. En ce qui concerne la question qu'a soulevée le sénateur Murray, à savoir s'il était préférable de songer à tout payer à l'aide de la péréquation, si je vous ai bien compris, je dirais non. Nous avons des besoins spécifiques et nous avons besoin d'un financement ciblé. C'est un système complexe. Nous devons voir comment ces besoins sont le mieux satisfaits et c'est probablement grâce à une combinaison de financement ciblé et de péréquation.

**Le sénateur Banks:** Vous savez que toutes les provinces ne sont pas d'accord là-dessus.

**Mme Stinson:** Ce ne serait pas la première fois.

**Le président:** En principe, je ne suis pas en désaccord avec vous. Lorsque vous commencez à parler d'une loi semblable à la Loi sur la santé au Canada pour l'éducation postsecondaire, là encore, en tant que politicien réaliste, je dois dire que cela ne se produira pas.

Un programme national de garderies est une idée très intéressante. Avant, j'étais en faveur, mais lorsque j'ai commencé à examiner les possibilités, je me suis buté à nouveau au fait que les conditions et les priorités sociales varient beaucoup d'une région du pays à l'autre. Si le gouvernement fédéral va à Terre-Neuve, par exemple, lui soumettre une proposition de programmes de coûts partagés pour les garderies, il est probable qu'il se fera dire que la province a des travailleurs d'usine au chômage et sous-instruits ainsi que des pêcheurs qui ont besoin de formation. On lui dira que la province compte un taux d'analphabétisme très élevé chez les adultes et que s'il y a de l'argent supplémentaire, il devrait être affecté à la formation et à l'éducation.

Le premier ministre de la Saskatchewan dira que pendant Dieu sait combien d'années, Ottawa a trop peu investi face au problème des Autochtones hors réserve. On dira que si Ottawa a l'argent, il doit l'utiliser pour les programmes autochtones. On ne voudra pas entendre parler de programmes de garderies.

La Colombie-Britannique éprouve des problèmes sociaux, des problèmes d'exécution de la loi et de drogues illégales, et il y a la question de l'anglais langue seconde. On est préoccupé par la politique d'immigration d'Ottawa et par le coût de cette politique pour la Colombie-Britannique. On vous dira que s'il y a de l'argent de plus à dépenser, il faut l'accorder à des secteurs où la province a déjà des responsabilités plutôt que d'essayer avec le régime de 50 cents au dollar de les entraîner vers un nouveau programme social.

Vous savez aussi bien que moi, sinon mieux, ce que sera le débat parce que les conditions et les priorités sont tellement différentes d'une région du pays à l'autre.

**Mme Stinson:** Ce qu'a soulevé M. Moist tout à l'heure est important. La question est complexe et les besoins sont nombreux. Nous devons avoir une évaluation exhaustive des besoins et des

No one is saying that it is easy. It is a complicated country and these are complicated problems that we are dealing with.

**Mr. Moist:** We happen to agree with the provinces on the question before you now. However, the social programs that were introduced by my father's generation after the great depression would not exist if there were the lack of political courage at the federal level that there seems to be today. If you are to be dictated to by the provinces that say no to a national objective like childcare, then there never will be childcare. I am critical of the provinces wanting to have it all ways, and I am also critical of the federal government abandoning the leadership role that built this country, as we know it.

**The Chairman:** Thank you. We greatly appreciate your efforts.  
The committee adjourned.

but à long terme. Personne ne dit que c'est facile. Le pays est compliqué et ce sont des problèmes compliqués dont nous discutons.

**M. Moist:** Nous sommes d'accord avec les provinces sur la question que nous étudions aujourd'hui. Cependant, les programmes sociaux qui ont été mis en place par la génération de mon père après la crise n'existeraient pas s'il y avait eu un manque de courage politique au niveau fédéral comme il semble y en avoir aujourd'hui. Si on doit se laisser dicter une ligne de conduite par les provinces qui disent non à un objectif national comme les garderies, alors il n'y aura jamais de garderies. Je critique les provinces qui veulent tout avoir, je critique également le gouvernement fédéral qui abdique le rôle de leadership qui a permis de construire le pays que nous connaissons aujourd'hui.

**Le président:** Merci. Nous apprécions beaucoup vos efforts.  
La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From Queen's University:*

Dan Usher.

*From the Canadian Union of Public Employees:*

Paul Moist, General Vice-President;

Wayne Lucas, General Vice-President;

Heather Farrow, Senior Research Officer;

Jane Stinson, Research Director.

*De l'Université Queen's:*

Dan Usher.

*Du Syndicat canadien de la fonction publique:*

Paul Moist, vice-président général;

Wayne Lucas, vice-président général;

Heather Farrow, agente de recherche principale;

Jane Stinson, directrice des recherches.



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la  
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## National Finance

## Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, October 31, 2001

Le mercredi 31 octobre 2001

Issue No. 26

Fascicule n° 26

### **Sixth meeting on:**

The effectiveness and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation

### **Sixième réunion concernant:**

L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Furey substituted for that of the Honourable Senator Day (*October 30, 2001*)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Furey substitué à celui de l'honorable sénateur Day (*le 30 octobre 2001*)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, October 31, 2001

(31)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:07 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Mahovlich, Murray, P.C., Tunney (9).

*Other senator Present:* The Honourable Senator Day (1).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESS:**

*From Queen's University:*

Dr. Robin Boadway.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

Professor Boadway made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 7:48 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 31 octobre 2001

(31)

[Translation]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 07, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Mahovlich, Murray, c.p., Tunney (9).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Day (1).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOIN:**

*De l'Université Queen's:*

M. Robin Boadway.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit son étude sur l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics et un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Le professeur Boadway fait une déclaration et répond aux questions des membres du comité.

À 19 h 48, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Tōnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 31, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:07 p.m. to examine the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

**Senator Lowell Murray (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum. This is our fifth public meeting on equalization, the reference we have been given by the Senate to examine and report on the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy and ensuring the provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

I remind honourable senators that the committee must report no later than December 21, 2001. We have already heard from several provinces and experts in the field. Next Tuesday morning, we will be hearing from the Minister of Finance of Nova Scotia, Neil LeBlanc.

Yesterday, we heard Professor Dan Usher, adjunct professor emeritus of economics at Queen's University, who has written extensively on this subject. Tonight we will learn, if we did not already know it, that Queen's is no intellectual monolith. We have an equally distinguished witness who, I suspect, is not here to agree with everything that Professor Usher had to say.

Professor Boadway has taught at Queen's University since 1973. He was head of the department of economics from 1981 to 1986, and is currently associate director of the John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy. Professor Boadway has written extensively on issues relating to equalization because his research interests are in the area of public sector and welfare economics, with special emphasis on tax theory and policy, redistribution, fiscal federalism and cost-benefit analysis.

Professor Boadway's books include *Public Sector Economics*, *Welfare Economics*, *Canadian Tax Policy*, and *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*, and *Economics and the Canadian Economy*. In 1998, Professor Boadway edited a book entitled, *Equalization: Its Contribution to Canada's Economic and Fiscal Progress*.

We are delighted that Professor Boadway was able to be here. He is a very good witness. He has appeared before Senate committees before, most recently, in my memory, before the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology. He has a brief opening statement to make, after which we will open the floor for questions and discussion.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 31 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 18 h 07 pour examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

**Le sénateur Lowell Murray (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Chers collègues, je constate qu'il y a quorum. Nous en sommes à notre cinquième audience publique sur la péréquation, conformément à l'ordre de renvoi qui nous a été donné par le Sénat nous priant d'examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables, et d'en faire rapport.

Je vous rappelle que le comité doit soumettre son rapport au plus tard le 21 décembre 2001. Nous avons déjà entendu le point de vue de plusieurs représentants provinciaux et d'experts dans ce domaine. Mardi prochain, nous accueillerons en matinée le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse, Neil LeBlanc.

Hier, nous avons entendu la déposition de M. Dan Usher, qui est professeur adjoint émérite d'économie à l'université Queen's et qui a beaucoup écrit sur ce sujet. Ce soir, nous apprendrons, comme si nous ne le savions pas déjà, que l'université Queen's n'est pas un monolithe intellectuel. En effet, nous accueillons ce soir un témoin tout aussi distingué et qui, je présume, n'est pas ici pour approuver tout ce que M. Usher nous a dit.

M. Boadway enseigne à l'université Queen's depuis 1973. Il a été directeur du département d'économie entre 1981 et 1986 et occupe actuellement le poste de directeur adjoint de l'Institut John Deutsch pour la recherche en politique économique. M. Boadway a beaucoup écrit sur toutes sortes de sujets se rapportant à la péréquation, compte tenu de l'intérêt qu'il porte pour la recherche sur le secteur public et la théorie économique du bien-être, notamment les théories et politiques fiscales, la redistribution, le fédéralisme budgétaire et l'analyse des coûts-avantages.

M. Boadway est l'auteur de plusieurs ouvrages dont *Public Sector Economics*, *Welfare Economics*, *Canadian Tax Policy*, *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada* et *Economics and the Canadian Economy*. En 1998, il a édité un livre intitulé *Equalization: Its Contribution to Canada's Economic and Fiscal Progress*.

Nous sommes ravis que M. Boadway ait pu venir aujourd'hui. C'est un témoin de marque. Il a déjà comparu devant des comités sénatoriaux, y compris, très récemment, si ma mémoire est fidèle, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, de la science et de la technologie. Il fera une brève déclaration préliminaire, après quoi, nous entamerons une période de questions et d'échanges.

Welcome, Professor Boadway, and thank you for coming.

**Dr. Robin Boadway, Queen's University:** Honourable senators, thank you for inviting me. I will put my cards on the table before I begin. I am a strong supporter of equalization and of the current approach to it.

I prepared a few notes that I gather have been circulated and translated. I will begin with the purpose of the program. The principles of equalization have been long accepted and satisfy well-conceived economic policy objectives. Section 36 of the Constitution Act captures the principle of equalization and the economic policy arguments behind it quite well, in my opinion.

The role of equalization is to correct for the fact that otherwise identical citizens living in different provinces would face widely differing tax burdens for comparable levels of public services. Economists use the term "net fiscal benefits" to refer to the relationship between the benefits received from public services and the tax burdens paid. Eliminating these differences in net fiscal benefits promotes an efficient allocation of resources across provinces and ensures the equitable treatment of all Canadians by the public sector.

The full elimination of these differentials for all citizens cannot realistically be achieved in a federation, only in a unitary state. That is due to the fact that different provincial jurisdictions will adopt different policies. Instead, as a compromise, the program provides the provinces with potential for providing comparable public services at comparable tax rates without obliging them to undertake exactly the same policies.

In your judgment of the equalization system, it is very important to be aware of what the program is not. It is not a program for redistributing from high- to low-income Canadians, contrary to the impression left by many people, and it should not be judged as such. That is the job of an interpersonal tax transfer system and social programs directed at individuals. Also, it is not a system of redistribution based on some abstract notion of equalizing provincial fiscal capacities or indices of well-being. Instead, its purpose is captured in the wording of section 36(2) of the Constitution Act, that is, to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

I will speak about some of the concerns with the existing system, some of which I think are real and some of which are not so real.

One of the reasons equalization is on the table now is because the ongoing decentralization of revenue-raising responsibilities to the provinces, which has been proceeding gradually since the Second World War, has made equalization both more pressing and more difficult. Cutbacks in the block grants — CHST and EPF — have removed an important equalizing component from

Sur ce, je vous souhaite la bienvenue monsieur Boadway et je vous remercie d'être venu.

**Robin Boadway, Université Queen's:** Mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité. Avant de commencer, j'aimerais afficher mes couleurs. Je suis un fervent défenseur de la péréquation et du modèle actuel sur lequel elle repose.

J'ai préparé quelques notes qui, je présume, ont été traduites et vous ont été distribuées. Je commencerai par l'objet du programme. Les principes de la péréquation sont acceptés depuis longtemps et ils répondent à des objectifs de politique bien pensés. À mon sens, l'article 36 de la Loi constitutionnelle fait clairement état du principe de la péréquation et de la politique économique sur lesquels il repose.

La péréquation a pour fonction de remédier au fait que des citoyens se trouvant par ailleurs dans une situation similaire mais ne vivant pas dans la même province supporteraient autrement un fardeau fiscal très différent pour bénéficier de services publics analogues. Les économistes utilisent le terme «avantages fiscaux nets» (AFN) pour décrire la relation entre les avantages découlant des services publics et le fardeau fiscal. L'élimination des disparités au niveau des avantages fiscaux nets favorise une distribution efficiente des ressources entre les provinces et fait en sorte que le secteur public traite tous les Canadiens de manière équitable.

Il est impossible, dans une fédération, d'éliminer complètement les disparités d'avantages fiscaux nets. Cela n'est possible que dans un État unitaire. Cela tient au fait que différentes provinces adoptent différentes politiques. En revanche, à titre de compromis, le programme de péréquation fait en sorte que les provinces aient la possibilité d'offrir des services publics analogues à des taux d'imposition similaires.

En évaluant le système de péréquation, il est très important de comprendre ce que le programme n'est pas. Ce n'est pas un mécanisme de redistribution de la richesse des contribuables à revenu élevé aux contribuables à faible revenu et ne doit donc pas être jugé sur cette base. Cette fonction est assurée par le système de transferts fiscaux interpersonnels et par les autres programmes sociaux offerts aux particuliers. La péréquation n'est pas un système de redistribution reposant sur un quelconque principe abstrait d'égalisation des capacités fiscales ou des indices de bien-être des provinces. Elle vise plutôt, pour reprendre la formulation du paragraphe 36(2) de la Constitution, à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Je vous parlerai maintenant de quelques préoccupations concernant le système actuel, certains problèmes sont réels et d'autres imaginaires.

Si la péréquation fait l'objet d'une discussion maintenant, c'est en partie à cause de la décentralisation des responsabilités des provinces en matière de prélèvements fiscaux, décentralisation qui n'a cessé de s'accroître depuis la Deuxième Guerre mondiale, et c'est ce qui rend la péréquation plus pressante et plus difficile à réaliser. Les réductions des subventions globales, soit le



fiscal arrangements and put a greater burden on the equalization system. As more revenue-raising authority has been devolved to the provinces, the extent of tax capacity differentials, and therefore equalization entitlements, are bound to rise. As a result of this decentralization, tax bases are becoming more heterogeneous, making the definition of a standard base much more difficult.

There are some conceptual problems with some of the bases. I am taking for granted that you know how the representative tax system approach to equalization works, based on 33 different tax bases. There are conceptual problems with those bases that I do not want to spend much time on, but will answer questions on if you like, such as property tax, user fees, lotteries and so on.

There are some design problems that I think are becoming more pressing as time goes on. One of them is the ceiling that, in my view, violates the principle of equalization. Another is the use of the five-province standard that makes the treatment of resource revenues particularly anomalous. The third is the absence of any notion of needs as a component of the determination of equalization payments, which will become more pressing as populations age and different provinces develop very different demographic make-ups. Another one, which is somewhat more technical, is the fact that the equalization system is a gross rather than a net scheme, unlike the block grants.

There are some incentive problems associated with the equalization system arising mainly from the fact that the parameters of the program might be manipulated by individual provincial policies. In particular, there are two sorts of components of the formula that might be manipulated. One is the national average tax rate that might apply to a particular base, which gives rise to the so-called "rate tax-back problem." If one province is a substantial proportion of the base for one of the bases, it will have a large influence on the national average tax rate. This has been dealt with quite well in the existing system using what is referred to as the "generic solution."

The other problem is more serious, I think, and is called the "base tax-back problem." It arises because a province's entitlement to equalization depends upon the size of its tax base relative to some national standard. If the province can influence the size of its tax base, it will affect directly its equalization entitlement. This has been a perceived problem with respect to the development of natural resources, where provinces may have some influence on the rate at which those resources are developed. We will face a potential disincentive if increasing the rate of resource development causes them to lose some equalization entitlements.

With regard to imaginary problems, there is a view in the public that the equalization program fosters dependency and is like a provincial welfare program. I argue that equalization is not analogous to a welfare program, does not create dependency and does not create disincentives to work, invest, save and so on.

FPP/TCSPS, ont fait disparaître un important élément égalisateur des arrangements fiscaux et alourdissent en conséquence le fardeau de la péréquation. La dévolution de plus grands pouvoirs de perception fiscale aux provinces ne peut que creuser les écarts de capacité fiscale et, partant, faire augmenter les droits à la péréquation. À cause de la décentralisation, les assiettes fiscales deviennent de plus en plus hétérogènes, ce qui complique la définition d'une assiette représentative.

Certaines des assiettes utilisées dans la formule de péréquation présentent des problèmes d'ordre conceptuel. Je tiens pour acquis que vous savez comment fonctionne le régime de fiscalité représentatif sur lequel s'appuie la péréquation: il tient compte de 33 catégories fiscales différentes. Or cela pose des problèmes conceptuels, dont je vous épargnerai les détails, mais je me ferai un plaisir de répondre à vos questions si vous le souhaitez, notamment en ce qui a trait à l'impôt foncier, aux frais d'utilisation et aux loteries.

Certains défauts de conception deviennent de plus en plus problématiques à mesure que le temps passe. Au nombre de ces défauts, mentionnons le plafond qui, à mon avis, contrevient au principe de la péréquation. Autre défaut: la condition des cinq provinces représentatives, qui, en particulier, rend le traitement des ressources anormal. Le troisième défaut est le fait que les besoins ne soient pas pris en compte dans la péréquation, problème qui deviendra de plus en plus pressant à mesure que la population vieillit. Enfin, et c'est un défaut plutôt technique, c'est le fait que la péréquation fonctionne au brut et non en net, contrairement aux subventions globales.

Il y a également des problèmes d'incitation qui tiennent au fait que certains des paramètres de la formule de péréquation peuvent être manipulés par la voie de politiques provinciales. En effet, deux éléments de la formule de calcul peuvent être manipulés. Le premier, c'est le taux national moyen d'imposition pouvant s'appliquer à une assiette fiscale en particulier, ce qui donne lieu à un problème, soit que toute augmentation substantielle des taux d'imposition dans une province fait augmenter le taux national moyen d'imposition. Ce problème a été traité de façon assez efficace dans le cadre du programme existant en utilisant ce que l'on appelle la «solution générique».

L'autre problème, plus grave à mon avis, relié à l'assiette fiscale de la province se pose parce que le droit à péréquation d'une province dépend de la taille de son assiette fiscale par rapport à une norme nationale. Si la province peut agir directement sur la taille de son assiette fiscale, cela aura une incidence directe sur ses droits à péréquation. Ce problème perçu touche particulièrement l'exploitation des ressources naturelles, secteur où les provinces peuvent avoir une certaine influence sur la mise en valeur de ces ressources. Si le fait d'accélérer l'exploitation des ressources naturelles fait perdre aux provinces certains droits à péréquation, cela risque d'avoir un effet dissuasif sur elles.

Pour revenir aux problèmes imaginaires, la perception du public que le programme de péréquation favorise la dépendance et qu'il est assimilable à un programme d'aide sociale provincial. Pour ma part, je ne crois pas que la péréquation soit analogue à un programme d'aide sociale, ni qu'elle crée de la dépendance ou

You may also have heard the argument that the system is complex. I argue that conceptually, the system is not complex at all. It is based on a very simple notion and the formula is very easy to understand. What complexity there is arises from the calculations that have to go into determining the components of it. One need not know how those things are calculated in order to understand how the program works. I take issue with the argument that the program is complex.

Part of the problem is that the public has not been particularly well informed, and one of the nice things about these hearings is they do provide an opportunity for some public debate on the issue. The public has not been well informed about the program because decisions with respect to it tend to be taken within government and often emerge as part of the budgetary process behind the veil of budget secrecy.

There have been some alternative approaches to reform and renewal, and you have probably been presented with them by previous witnesses. Some people have suggested moving away from the representative tax system approach to a simpler macro approach, where equalization would be based on a single aggregate indicator such as per capita provincial income. There are a number of drawbacks to that approach, and I am certainly not in favour of it. Macro measures are wrong in principle. They confuse the role of equalization with that of redistribution from high- to low-income persons or provinces.

Macro measures cannot capture the source of potential differences in net fiscal benefits, which rely partly on the fact that different sources of income or different types of transactions give rise to different tax capacities in practice. There is no unambiguous macro measure that could be adopted. It is not clear whether one should use provincial income, provincial output, personal income or consumption, et cetera. There are many different possible measures.

Macro measures do not avoid the incentive problems of the current system, especially the problem of base tax-back, and it would be difficult to provide special treatment of particular tax bases that are faced with that tax-back problem. I think also that the macro approach would probably open up the program to more federal discretion with respect to the equalization transfers on a year-to-year basis, rather than making it purely formula based.

My preferred alternative would be to retain the present system of equalization transfers, but consider amending it in some key ways. First, I would remove the ceiling, which I think is arbitrary and subverts the intention of the program. I would return from a

dissuade les provinces de travailler, d'investir, de faire des économies et ainsi de suite.

Vous avez peut-être entendu dire également que le programme de péréquation est complexe. Sur le plan conceptuel, il n'en est rien. En effet, le programme s'appuie sur une notion très simple et sur une formule très facile à comprendre. La complexité est plutôt attribuable aux méthodes de calcul utilisées pour déterminer les éléments du programme de péréquation. Il faut donc connaître ces méthodes de calcul avant de pouvoir comprendre le fonctionnement du programme. Je ne pense pas du tout que le programme est complexe.

Le problème tient en partie au fait que les gens ne sont pas suffisamment informés au sujet du programme de péréquation, et c'est pourquoi des audiences comme celle d'aujourd'hui sont importantes, puisqu'elles procurent l'occasion de débattre publiquement ce sujet. Le public est mal informé parce que les décisions qui concernent la péréquation sont généralement prises par le gouvernement et ne sont rendues publiques qu'une fois le budget déposé, les préparatifs se faisant dans le secret le plus total.

Toutefois, certaines solutions de rechange ont été proposées pour réformer ou renouveler le programme de péréquation, et des témoins vous en ont probablement déjà fait part. Ainsi, certains pensent qu'il faudrait laisser tomber le régime d'imposition représentatif en faveur d'un régime global plus simple dans lequel la péréquation serait fondée sur un indicateur global unique comme le revenu provincial par habitant. Cette proposition présente cependant certains inconvénients, et c'est pourquoi je n'y suis pas favorable. Les macro-mesures pèchent au niveau des principes. Elles entraînent une confusion des rôles de la péréquation et de la redistribution des revenus entre les contribuables (particuliers ou provinces) à revenu élevé et les contribuables à faible revenu.

Les macro-mesures ne peuvent pas saisir la source des disparités potentielles des avantages fiscaux nets (AFN), qui tiennent en partie au fait que des sources de revenu différentes ou des types d'opérations différents donnent lieu, concrètement, à des capacités fiscales différentes. Il n'existe pas de macro-mesure ne présentant pas d'ambiguïté que l'on pourrait adopter. Il est également difficile de déterminer quels indicateurs utiliser, revenu provincial, production provinciale, revenu des particuliers, consommation personnelle, et cetera. Il existe toute une panoplie de mesures possibles.

Les macro-mesures ne permettent pas d'éviter les problèmes d'incitation du système courant, notamment celui qui est lié à l'augmentation de l'assiette fiscale. Il serait en outre difficile d'accorder un régime particulier à certaines assiettes fiscales pour contrer les problèmes d'incitation. L'adoption de macro-mesures risquerait de donner au gouvernement fédéral une latitude encore plus grande dans le calcul du montant annuel des paiements de péréquation au lieu que des calculs soient basés sur une formule pure et simple.

Pour ma part, je crois qu'il vaudrait mieux conserver le système actuel de transferts de péréquation, mais en modifier certains aspects. D'abord, il faudrait supprimer le plafond qui, à mon avis, est arbitraire et contrevient à l'intention du programme. Il faudrait



5-province standard to a 10-province standard. I would refinance the CHST program, because I view that as an important component of the equalization system, broadly defined. I would study simple ways of incorporating differences in needs arising from differences in demographic make-ups across provinces as a longer-term objective. Also, I would spend some time considering ways of getting around the incentive problems that arise with respect to major resource developments such as the Voisey's Bay project in Newfoundland. Finally, I would consider opening up the process and reforming the fiscal arrangements more generally. Other federations have had some success with arm's-length advisory bodies that look at the fiscal arrangements from a longer-term perspective, taking it out of the annual budgetary process, and offer advice based on broad consultation with all stakeholders, including the provinces. A good example of this is the Australian Commonwealth Grants Commission, although there are others in other federations.

Finally, I do not think equalization can be considered separately from other components of the fiscal arrangements because other components also contribute to equalization.

In particular, I would argue that more tax points should not be transferred to the provinces in lieu of grants, since this both removes the source of implicit net equalization and puts more pressure on the equalization system.

As well, it has other, long-term adverse implications for the federation in terms of fiscal harmonization and the ability of the federal government to foster national objectives.

Those are my opening comments.

**The Chairman:** Thank you, professor. That is an excellent, very succinct statement of your position.

**Senator Bolduc:** In your first three or four paragraphs, on the purpose of the program, you indicate:

The role of equalization is to correct for the fact that otherwise similar citizens living in different provinces would face widely differing tax burdens for comparable levels of public services...

In reality, they do.

**Dr. Boadway:** They would face much more dissimilar tax burdens for comparable levels of public services were it not for the equalization system. The equalization system enables all provinces to provide essential public services, such as health, education and welfare, to citizens at reasonably comparable tax rates.

**Senator Bolduc:** You indicate further on:

Full elimination of NFB differentials for all citizens cannot be achieved in a federation, only in a unitary state.

également revenir à une norme nationale prenant en considération les 10 provinces plutôt que cinq. Il faudrait rétablir le financement du TCSPS, qui constitue à mon avis une composante importante du programme de péréquation dans son ensemble. S'il n'en tenait qu'à moi, j'envisagerais des façons simples de tenir compte des différences de besoins en fonction de la composition démographique des provinces, et j'en ferais un objectif à long terme. En outre, je consacrerai du temps à trouver des moyens de surmonter les problèmes de dissuasion en ce qui a trait aux grands projets d'exploitation des ressources naturelles comme le projet de Voisey's Bay à Terre-Neuve. Enfin, j'envisagerais d'ouvrir le processus de révision des arrangements fiscaux. D'autres fédérations ont obtenu de bons résultats avec des organismes consultatifs indépendants qui étudient les arrangements fiscaux dans le contexte de périodes plus longues que ce que permet le processus budgétaire et fondent leurs recommandations sur des consultations de toutes les parties concernées, y compris les provinces. Entre autres exemples de fédérations, il y a celui de la Commonwealth Grants Commission de l'Australie.

Pour conclure, je vous dirai qu'on ne saurait considérer séparément la péréquation des autres composantes des arrangements fiscaux puisque d'autres composantes contribuent également à la péréquation.

J'estime que par-dessus tout, il ne faut pas céder aux provinces davantage de points d'impôt tenant lieu de subventions car cette façon de procéder fait disparaître une source de péréquation nette implicite et exerce davantage de pression sur le système de péréquation.

Elle a en outre d'autres répercussions fâcheuses à long terme pour la fédération, à la fois sur le plan de l'harmonisation fiscale et sur celui de l'aptitude du gouvernement fédéral à mettre en oeuvre les moyens d'atteindre des objectifs d'envergure nationale.

Ici se termine mon exposé.

**Le président:** Merci, monsieur Boadway. Vous nous avez très bien résumé votre pensée.

**Le sénateur Bolduc:** Dans l'un de vos premiers paragraphes, au sujet du programme, vous affirmez ce qui suit, et je cite:

La péréquation a pour fonction de remédier au fait que des citoyens se trouvant par ailleurs dans une situation similaire mais ne vivant pas dans la même province supporteraient autrement un fardeau fiscal très différent pour bénéficier de services publics analogues [...]

En fait, c'est ce qu'ils font.

**M. Boadway:** Sans le système de péréquation cependant, ils devraient assumer un fardeau fiscal encore plus inégal pour bénéficier de services publics de niveaux comparables. Le système de péréquation permet à toutes les provinces de fournir à leurs citoyens des services publics essentiels tel que la santé, l'enseignement et l'aide sociale, à des taux d'imposition relativement comparables.

**Le sénateur Bolduc:** Plus loin, vous affirmez ce qui suit:

Il est impossible, dans une fédération, d'éliminer complètement les disparités d'AFN (avantages fiscaux nets); cela n'est possible que dans un état unitaire.

However, even there, the benefits are not similar. We cannot say that we have comparative public services in a province such as Quebec between, let us say, people in Gaspé and people in Montreal, or between people in Quebec City and people in Abitibi. There are huge differences.

**Dr. Boadway:** There are differences, but I think, by and large, everybody in Quebec, or in any other province, faces the same income tax system. A person at a given level of income pays the same tax, no matter where he or she lives in the province. The issue revolves around to what extent the levels of public services are comparable in different parts of the province.

I would argue that, although they are not identical, they are as close as one might expect, given the differences in cost associated with providing services in Abitibi as opposed to Montreal.

**Senator Bolduc:** Your basic theory is more equity in public benefits in Canada.

**Dr. Boadway:** No, I do not think it relies solely on more equity. There are two arguments. One is certainly equity, in the sense of comparable treatment of all citizens no matter where they reside, but consistent with differences in cost of providing public services. There are also efficiency arguments with respect to public services. If we did not provide basic levels of education to people living in rural areas, they might be tempted to move to Montreal or Quebec City or what have you.

The fact of the matter is that if you look within provinces, there is a lot of equalization. Basically, provincial governments are big equalization machines for the citizens within the province. The equalization program for the country as a whole essentially asks, should we do the same thing the provinces do within their jurisdictions for their residents for people who live in different provinces?

**Senator Bolduc:** I know the problem of five provincial standards instead of ten is embarrassing. Actually, we managed to get around the extremes. If you put Alberta within the system, with the personal income per capita that it has, it will pay like hell for the others. There is a limit, I think, to what we can ask from a province, particularly if we keep asking for 25 years. We saw that with the energy program. Those people were stripped of something like \$58 billion in a 15-year period. It was a huge amount of money. You will put political stress on the system if you do that too often.

I have hesitations about using a 10-province standard. I think it would be a little unfair to the people of Alberta. After all, they are richer and they have the resources. If you want to live there, go there. In Canada, in principle, we have mobility. If people decide to stay in Prince Edward Island or in the Laurentides in Quebec, they have a reason for doing so. I would like to counter your argument, because you are an equalizer, no doubt.

Toutefois, même là, les avantages ne sont pas analogues. On ne peut affirmer que dans la province de Québec par exemple, les services publics fournis aux citoyens de Gaspé sont identiques à ceux des citoyens de Montréal, ou aux habitants de la ville de Québec et à ceux de l'Abitibi. Il y a des écarts énormes.

**M. Boadway:** Il y a des écarts, mais en général, j'estime que tout le monde, qu'il s'agisse d'un citoyen du Québec ou de n'importe quelle autre province, est assujéti au même régime fiscal. Une personne ayant un revenu de niveau X paiera le même impôt, où qu'elle habite dans la province. La question est à savoir dans quelle mesure les services publics sont de niveau comparable dans diverses régions d'une même province.

À mon avis, bien que les niveaux de tels services ne soient pas identiques, ils sont aussi semblables qu'ils peuvent l'être, étant donné les différences de coûts liés à la prestation de services en Abitibi par rapport à Montréal.

**Le sénateur Bolduc:** Essentiellement vous partez du principe qu'il faut davantage d'équité dans les services à la population au Canada.

**M. Boadway:** Non, je ne pense pas qu'il s'agisse uniquement d'équité. Il y a deux arguments à retenir ici. L'un est bien sûr l'équité, soit qu'on offre un régime comparable à tous les citoyens peu importe où ils résident, mais en tenant compte des écarts dans les coûts liés à la prestation des services publics. Il y a ensuite l'argument de l'efficacité des services publics. Si nous ne fournissons pas un enseignement de base aux gens qui vivent dans les régions rurales, ils voudront peut-être déménager à Montréal. à Québec ou ailleurs.

D'ailleurs, si on regarde ce qui se passe dans les provinces, on y voit beaucoup de péréquation. Au fond, les gouvernements provinciaux sont d'immenses machines à péréquation au service des citoyens de la province. Le programme de péréquation pour l'ensemble du pays essaie de voir s'il n'y a pas lieu de faire pour les habitants de diverses provinces la même chose que ces dernières font chez elles pour leurs résidents.

**Le sénateur Bolduc:** Je conviens que l'existence de cinq normes provinciales au lieu de dix est un problème un peu gênant. En réalité, nous avons cependant réussi à éviter les extrêmes. Si l'Alberta figurait dans le système, étant donné le revenu par habitant de ses citoyens, elle serait forcée de payer jusqu'à plus soif pour les autres. Or, à mon avis, il y a une limite à ce qu'on peut demander à une province surtout si nous le faisons pendant 25 ans. On a eu un exemple de cela avec le programme énergétique national. Les habitants de l'Alberta ont été privés de quelque 58 milliards de dollars sur une période de 15 ans. C'est une somme énorme. Si on fait cela trop souvent, on soumet le système politique à trop de tension.

C'est pour cela que j'hésite à préconiser une norme fondée sur dix provinces. Je pense que cela serait un peu injuste envers la population de l'Alberta, qui après tout est plus riche et dispose de ressources. Si vous voulez aller y vivre, alors allez-y. Au Canada, en principe les gens sont libres de se déplacer. S'ils décident de rester à l'île-du-Prince-Édouard ou dans les Laurentides au Québec, ils le font pour une bonne raison. Je tenais à réfuter votre argument, car vous êtes sans doute favorable à la péréquation.



**Senator Banks:** If you do not, I will.

**Dr. Boadway:** I am not sure if you are playing the devil's advocate or not. The problem with Alberta does not arise fundamentally from its difference in per capita income, but because of its resource revenues.

It is a difficult problem. We have a five-province standard because of resource revenues, rather than differences in per capita income. I appreciate it is difficult. I do not have responsibility for implementing the program. I come at this from an abstract economics point of view.

One of the features of the Canadian federation that differentiates it from many others around the world is precisely the fact that resource revenues accrue largely to the provinces rather than to the federal government. This is what gives rise to the distinction between Alberta and Prince Edward Island, or a province without natural resources.

My argument is that the Constitution and the principle of equalization suggest that we should equalize resource revenues accruing to Alberta. That does not mean taking money from Alberta and redistributing it. The problem that arises with implementing the 10-province standard is that the federal government is bearing the burden of financing an equalization system when it does not have direct access to the resource revenues in Alberta that are, in turn, giving rise to the problem.

I appreciate that it is a difficult issue, but adopting a five-province standard as a way of getting around the problems that arise because of resource revenues is, to some extent, dishonest. If it is a resource revenue problem, we should deal with it directly and say that we will only equalize 50 per cent of resource revenues, which is what we did prior to the five-province standard coming into effect.

I am not answering your question directly because it is a value judgment. Who do you allow to have the benefits of the resources?

**Senator Bolduc:** I have read your previous research on federalism. You have published one or two books on that subject, if I remember correctly. I read your books during the period of Meech and, after Meech failed, Charlottetown, from 1986 or 1987 to 1991 or 1992. I remember well your point of view on federalism.

In our Constitution, of course, most of the natural resources are under provincial jurisdiction. Probably it was related to property, which is a provincial matter in the Constitution. If you had to redraft the Constitution in terms of revenue, would you say that it should be that way, or should it be looked at from a continental or a Canadian perspective?

**Le sénateur Banks:** Si vous ne le faites pas, je m'en chargerais.

**M. Boadway:** Je ne suis pas sûr que vous soyez en train de jouer le rôle de l'avocat du diable. Le problème de l'Alberta ne tient pas fondamentalement à son revenu par habitant plus élevé mais aux recettes qu'elle tire de ses ressources.

C'est un problème difficile. Nous avons adopté une norme fondée sur cinq provinces précisément à cause des recettes tirées de l'exploitation des ressources et non des écarts entre le revenu par habitant. Je comprends qu'il s'agit là d'un problème difficile. Cela dit, je ne suis pas chargé de la mise en oeuvre du programme et j'aborde la question sous l'angle économique abstrait.

L'une des caractéristiques de la fédération canadienne qui la distingue de bien d'autres qu'on trouve dans le monde est précisément le fait que les recettes tirées de l'exploitation des ressources reviennent dans une très grande mesure aux provinces plutôt qu'au gouvernement fédéral. C'est cela qui crée l'écart entre l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard, ou toute autre province dépourvue de ressources naturelles.

J'estime qu'en vertu de la Constitution et du principe de péréquation, il serait préférable de répartir les recettes que l'Alberta tire présentement de l'exploitation des ressources. Il n'est pas question d'aller puiser dans les coffres de l'Alberta à des fins de redistribution. Le problème qui découle de la norme fondée sur 10 provinces, c'est qu'à l'heure actuelle, le gouvernement fédéral assume le financement d'un régime de péréquation sans avoir un accès direct aux recettes tirées de l'exploitation des ressources en Alberta quand ce sont ces recettes elles-mêmes qui causent le problème.

Je me rends compte qu'il s'agit d'un enjeu difficile mais il n'empêche que l'adoption d'une norme fondée sur cinq provinces pour esquiver les problèmes causés par les recettes tirées de l'exploitation des ressources est dans une certaine mesure malhonnête. S'il s'agit d'un problème causé par les recettes d'exploitation des ressources représentent alors nous devrions l'affronter carrément et dire que nous n'en utiliserons que 50 p. 100 à des fins de péréquation, ce qui est d'ailleurs ce que nous faisons avant la mise en oeuvre de la norme de cinq provinces.

Si je ne réponds pas directement à votre question, c'est parce qu'il faut porter un jugement de valeur ici. Qui devrait avoir le droit de profiter des ressources naturelles?

**Le sénateur Bolduc:** J'ai lu vos travaux précédents sur le fédéralisme. Si je ne m'abuse, vous avez publié un ou deux volumes sur le sujet. Je les ai lus à l'époque de l'Accord de Meech, puis après son échec, au temps de l'Accord de Charlottetown, c'est-à-dire de 1986 ou 1987 à 1991 ou 1992. Je me souviens fort bien de votre point de vue sur le fédéralisme.

Bien entendu, dans notre Constitution, la plupart des ressources naturelles relèvent de la compétence provinciale. Cela découle probablement de la disposition relative à la propriété foncière, qui relève des provinces. Si vous deviez rédiger de nouveau la Constitution pour ce qui est des recettes, d'après vous, faudrait-il laisser les choses telles quelles ou envisager la situation d'un point de vue continental ou canadien?

**Dr. Boadway:** First, I am not a lawyer. I know that most of you are.

**Senator Bolduc:** It goes beyond the law. There are reasons for the law being the way it is.

**Dr. Boadway:** I was going to say as an aside that, strictly speaking, the Constitution does not say that the provinces own the resources. The federal government can levy whatever taxes it wants. It could levy resource taxes if it wanted to.

**Senator Bolduc:** There are two basic principles in our Constitution. All the revenues are federal, except those that are provincial. All properties are provincial, except those that are federal.

**Dr. Boadway:** It is true that the federal government cannot tax the provinces, but the Constitution says the provinces have the right to raise revenues on non-renewable resources in any manner they wish. That does not rule out the federal government.

My answer to your hypothetical question would be yes. If I were designing the Constitution from scratch, I would not give resource revenues to the provinces. It seems to me this is a national bounty.

**Senator Bolduc:** So we would have a more centralized system.

**Dr. Boadway:** No, it is not a question of being more centralized. It is a question of a national bounty that is sort of arbitrarily distributed. Alberta was an equalization-receiving province when it joined Confederation. It just happened to find oil reserves after it joined. In fact, they did not even have ownership of natural resource revenues when they joined. There is nothing written in stone that provinces should be the owners of natural resource revenues.

**Senator Bolduc:** You understand that people like me, part of a big minority of 6 million, strive for more autonomy because we want to be in a majority situation when we decide on cultural and social matters. This is not about nationalism. It is reasonable to say that. If we do not want to hurt that basic principle and keep all the people in Canada together, one of the best ways to achieve some balance in what I call a kind of "market mechanism," which would cover the whole country in terms of economics, is to give some leeway to the inhabitants in various areas of Canada.

**Dr. Boadway:** I agree. I will not be dogmatic. My point is only that basically, none of the oil and gas revenues in Alberta are equalized, except that which ends up as individual incomes of people. None of the natural resource revenues that accrue to the Alberta government are equalized. It is a matter of judgment whether you think that is the right or the wrong thing to do. My position is that it contradicts section 36 of the Constitution, if nothing else.

**M. Boadway:** D'abord, je ne suis pas avocat, et je sais que la plupart d'entre vous le sont.

**Le sénateur Bolduc:** Cela va au-delà d'une question de droit. Il y a des raisons qui expliquent l'état actuel de la loi.

**M. Boadway:** J'allais ajouter qu'au sens strict, la Constitution n'affirme pas de façon explicite que les ressources appartiennent aux provinces. Il est dit également que le gouvernement fédéral peut percevoir des taxes à sa guise. Il pourrait ainsi en percevoir sur les ressources s'il le souhaitait.

**Le sénateur Bolduc:** Notre Constitution comprend deux principes fondamentaux. Toutes les recettes appartiennent au gouvernement fédéral, sauf celles qui appartiennent aux provinces. Tous les biens-fonds appartiennent aux provinces, sauf ceux qui sont fédéraux.

**M. Boadway:** Il est vrai que le gouvernement fédéral n'est pas autorisé à percevoir des impôts des provinces, mais la Constitution se contente de dire que les provinces ont le droit de tirer des recettes des ressources non renouvelables comme bon leur semble. Cela n'interdit pas au gouvernement fédéral de le faire lui aussi.

Maintenant, pour revenir à votre question hypothétique, je répondrais oui. Si j'avais à rédiger la Constitution dès le départ, je n'attribuerais pas les recettes tirées de l'exploitation des ressources aux provinces. Il me semble que cette richesse est un bien national.

**Le sénateur Bolduc:** Notre système serait donc plus centralisé.

**M. Boadway:** Non, il ne s'agit pas de centraliser davantage. Les ressources naturelles sont un bien national réparti de façon arbitraire. Rappelons que lors de son adhésion à la Confédération, l'Alberta était une province qui bénéficiait du régime de péréquation. Elle a découvert des réserves de pétrole par hasard, après son entrée dans la Confédération. Les recettes provenant des ressources naturelles ne lui appartenaient pas à cette époque-là. Il n'y a aucune règle immuable d'après laquelle les recettes tirées des ressources naturelles doivent appartenir aux provinces.

**Le sénateur Bolduc:** Vous comprenez que des gens comme moi, qui appartiennent à une vaste minorité de 6 millions de personnes, souhaitent une plus grande autonomie parce que nous voulons être majoritaires quand nous nous prononçons sur des questions culturelles ou sociales. Ce n'est pas une question de nationalisme. Il est raisonnable de faire une telle affirmation. Si nous ne voulons pas nuire à ce principe fondamental et préserver l'unité de toute la population canadienne, l'un des moyens d'atteindre un certain équilibre dans ce que je qualifie de «mécanisme de marché», en couvrant la totalité des économies du pays, serait de laisser une certaine marge de manoeuvre aux habitants des diverses régions du Canada.

**M. Boadway:** Je suis d'accord, et je ne serai pas dogmatique. Ce que je dis simplement, c'est qu'aucune des recettes pétrolières et gazières de l'Alberta n'entre dans la péréquation, sauf celles qui se présentent sous forme de revenu de particuliers. Il n'y a pas de péréquation des recettes provenant des ressources naturelles que perçoit le gouvernement de l'Alberta. À vous de juger si vous trouvez cela juste ou non. Personnellement, j'estime que c'est en contradiction avec l'article 36 de la Constitution, au moins.



**The Chairman:** How does it do that?

**Dr. Boadway:** It does not allow all provinces to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable tax rates. Alberta has lower tax rates. They are even talking about abolishing their income tax all together. The reason they can do that is because they receive all these resource revenues.

**Senator Banks:** I will content myself with observing that Alberta is a perfectly jolly contributor to the equalization program. It was in fact a recipient until 1961, not just when it came onboard.

You said that you think the ceiling violates the spirit, at least, if not the letter of equalization. I suppose it does because it is arbitrary, as you said. What about the floor?

**Dr. Boadway:** I would argue the same thing, sure.

**Senator Banks:** It ought to just float, then?

**Dr. Boadway:** Yes. The floor is a temporary thing. I should qualify what I am saying. In principle, the answer is yes. In some sense, you could say that the floor is a temporary thing, to prevent once-and-for-all reductions so that the provinces can adjust to reductions downward. The ceiling has the potential to become a permanent ceiling that will apply for a long time. In general, I agree with you.

**Senator Banks:** It ought to operate without constraint at either end of the spectrum in order to meet the stated intent of section 36: is that what you are saying?

**Dr. Boadway:** Yes.

**Senator Banks:** In the paragraph at the bottom of page 1 — and I am dense on these kinds of things so I am asking you to instruct me — you say that it is based on the actual fiscal policies chosen by provinces, and not some abstract notion of tax capacity. I did not and do not now understand why that is the case. I am seeking instruction. I thought that the list of 33 revenue sources were, in a sense, notional. That is to say, they were based on what a province could raise in a given area, whether or not it actually does so. Is that wrong?

**Dr. Boadway:** It is ambiguous. This is a paraphrase of some longer text, which causes the problem. Part of the argument of people who suggest using a macro formula is that one of the problems with the existing system is that the amount of equalization that is paid actually depends upon the actual tax policies chosen by the provinces themselves. For example, the amount of equalization that is paid on account of cigarette taxes depends upon the actual tax rates that provinces decide, on the average, to levy on cigarettes. The amount of equalization that is paid on behalf of corporate taxes, or on any of the tax sources, depends upon the actual tax policies that the provinces themselves choose.

**Senator Banks:** Is that so? I did not know that.

**Le président:** Comment cela?

**M. Boadway:** Cela ne permet pas à toutes les provinces d'assurer des niveaux raisonnablement comparables de services publics à des taux fiscaux raisonnablement comparables. L'Alberta a des taux fiscaux inférieurs. Il est même question de supprimer complètement l'impôt sur le revenu. Ils peuvent le faire grâce aux recettes tirées de ces ressources.

**Le sénateur Banks:** Je me contenterai de souligner que l'Alberta contribue joyeusement au programme de péréquation. Elle en a été bénéficiaire jusqu'à 1961, pas seulement au moment où elle a adhéré à la Confédération.

Vous dites que le plafond viole l'esprit, sinon la lettre de la péréquation. J'imagine que c'est parce qu'il est arbitraire, que vous le dites. Et le plancher?

**M. Boadway:** C'est la même chose.

**Le sénateur Banks:** Donc, il faudrait le laisser flotter?

**M. Boadway:** Oui. Le plancher est quelque chose de temporaire. Je devrais nuancer ce que je dis. En principe, la réponse est oui. En un sens, on pourrait dire que le plancher est quelque chose de temporaire pour éviter des réductions une fois pour toutes et permettre aux provinces de s'adapter progressivement aux baisses. Le plafond peut devenir un plafond permanent qui s'applique pendant une longue durée. En général, je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Banks:** Donc, pour respecter l'intention de l'article 36, il faudrait laisser flotter les deux extrémités, c'est ce que vous dites?

**M. Boadway:** Oui.

**Le sénateur Banks:** Au paragraphe, au haut de la page 2 — et je suis un peu lent à comprendre ce genre de choses, c'est pourquoi je vous demande de m'éclairer — vous dites que le régime se fonde sur les politiques fiscales choisies par les provinces et non sur une conception abstraite de la capacité fiscale. Je ne comprenais pas et je ne comprends toujours pas pourquoi. J'aimerais comprendre. Je croyais que la liste des 33 sources de recettes était en quelque sorte théorique. Autrement dit, on se fondait sur ce qu'une province pouvait percevoir dans un domaine donné, et non pas sur ce qu'elle percevait effectivement. Est-ce que je me trompe?

**M. Boadway:** C'est ambigu. C'est une paraphrase d'un texte plus long qui pose le problème. Les personnes qui proposent d'utiliser une macro-formule soutiennent notamment qu'un des problèmes du régime actuel, c'est que le montant de la péréquation qui est versé dépend en fait des politiques fiscales choisies par les provinces elles-mêmes. Par exemple, le montant de péréquation provenant des taxes sur les cigarettes est fonction du taux de fiscalité que les provinces décident d'appliquer en moyenne aux cigarettes. Le montant de péréquation versé au titre des impôts sur les sociétés, ou de n'importe quelle source fiscale, dépend des politiques fiscales que les provinces choisissent d'avoir.

**Le sénateur Banks:** Ah bon? Je ne savais pas.

**Dr. Boadway:** If you are calculating equalization for something like cigarette taxes, then the amount of equalization paid depends both on the base of cigarette sales within each province, and the national average tax rate that provinces actually apply. Thus, the amount of equalization that gets paid on account of cigarette taxes is based on the actual tax rates that provinces, on average, choose to use.

**Senator Banks:** Is it literally an average figure that is used?

**Dr. Boadway:** Yes.

**Senator Banks:** I thought it was more notional than that. Would the national average of sales tax be applied to Alberta, including the fact it is zero there?

**Dr. Boadway:** Sales tax it is not a very easy case to use because provinces use very different sales tax systems, which is one of the problems in the system. The way the calculation works is that you take all 10 provinces, you find out the total tax revenue raised by general sales taxes, and then you divide that by the total amount of sales overall.

What you get, in the end, is a national average tax rate for provincial sales taxes. I am not sure what it is exactly. It might be 7 per cent or something like that. That is sort of an average of the zero per cent rate in Alberta and the 10 per cent rate in Prince Edward Island.

**Senator Banks:** Does the averaging of actual empirical numbers apply to each of those 33 descriptors?

**Dr. Boadway:** Property tax is a funny case because it is calculated in a bizarre way. That is precisely the way the representative tax system approach works.

**Senator Banks:** Thank you very much. I will close by saying that I agree with you that the present system is a great deal better at meeting the stated intent than the macro system would be. It strikes me that the macro system is an income distribution system.

**Senator Furey:** Thank you for coming. My first question concerns your statement about refinancing the CHST, which performs, as you say, an important net equalizing function. In that refinancing, are you also talking about the method of distributing the CHST and getting away from the per-capita distribution that came about in 1999? Is that part of what you mean by refinancing, or are you just talking about putting together a whole new financial package?

**Dr. Boadway:** I have no problem with per capita. My preference would be to disburse the funds in a way that is somehow related to demographic need. That is a useful way to go. Whichever way you do it, it is almost certain that CHST funds would not be dispersed according to where the revenues were raised. If the federal government were to disperse CHST based on where the general revenues were collected by provinces, we would have no equalization.

**M. Boadway:** Si vous calculez le montant de la péréquation dans le cas par exemple des taxes sur les cigarettes, ce montant dépend à la fois du montant des ventes de cigarettes dans la province et du taux fiscal national moyen que les provinces appliquent. Donc, le montant de la péréquation qui est versé au titre des taxes sur les cigarettes est fondé sur les taux fiscaux que les provinces choisissent en moyenne d'appliquer.

**Le sénateur Banks:** C'est vraiment une moyenne qu'on utilise?

**M. Boadway:** Oui.

**Le sénateur Banks:** Je croyais que c'était plus théorique que cela. Appliquerait-on le taux national moyen des taxes de vente à l'Alberta, même si les taxes sont nulles dans cette province?

**M. Boadway:** La taxe de vente n'est pas un exemple très pratique parce que les régimes diffèrent d'une province à l'autre, ce qui est d'ailleurs l'un des problèmes du régime. Voici comment on effectue le calcul: on prend les 10 provinces, on détermine le montant total de recettes fiscales provenant des taxes de ventes générales, et on divise cela par le montant total des ventes.

On obtient, en fin de compte, un taux fiscal national moyen pour les taxes de ventes provinciales. Je ne sais pas à combien il se monte exactement. C'est peut-être quelque chose comme 7 p. 100. C'est une sorte de moyenne entre le taux de 0 p. 100 en Alberta et le taux de 10 p. 100 à l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le sénateur Banks:** Et la moyenne des chiffres empiriques réels s'applique à chacune des 33 catégories fiscales?

**M. Boadway:** L'impôt foncier est assez curieux car on le calcule d'une manière bizarre. C'est exactement comme cela que fonctionne le principe du système fiscal représentatif.

**Le sénateur Banks:** Merci beaucoup. Je conclurai en convenant avec vous que le régime actuel permet beaucoup mieux d'atteindre l'objectif visé que ne le ferait le système macro. Je crois que ce système macro n'est qu'un système de distribution du revenu.

**Le sénateur Furey:** Merci d'être venu nous rencontrer. Ma première question porte sur ce que vous avez dit à propos du refinancement du transfert canadien qui accomplit, comme vous l'avez dit, une importante fonction d'égalisation. Quand vous parlez de ce refinancement, parlez-vous aussi de la méthode de répartition du TCSPS et envisagez-vous de vous écarter de la répartition par habitant adoptée en 1999? Est-ce que cela fait partie de vos objectifs de refinancement, ou parlez-vous simplement de mettre sur pied un dispositif financier complètement nouveau?

**M. Boadway:** La répartition par habitant ne me dérange pas. Je préférerais qu'on débourse les fonds en tenant compte des besoins démographiques. C'est une bonne façon de procéder. De toute façon, il est à peu près certain que les fonds du TCSPS ne seraient pas distribués en fonction de la provenance des recettes. Si le gouvernement fédéral distribuait le TCSPS en fonction des recettes générales perçues par les provinces, il n'y aurait pas de péréquation.



**Senator Furey:** Take a province like Newfoundland, which has a declining and increasingly aging population, so the strain on its health care system is increasing. The amount of money it receives, because of the decline in its population, decreases. The gap between the quality of the health care service delivered there and that in Ontario continues to widen.

**Dr. Boadway:** That is precisely what I mean by "needs." It is not so much the population per se — because the per-capita principle seems to be reasonable — it is the demographic make-up that is important, as you point out.

Demographic projections show that provinces like Newfoundland are going to have more rapidly aging populations than Western provinces, which receive many more immigrants. That has to be taken into account in the equalization system for precisely the reasons you mention. I do not have strong views about exactly what formula should be used to disperse block grants like CHST, but whatever it is, it will have an equalization component to it because it will be based on either per capita, need, or whatever it happens to be.

**Senator Furey:** Or a combination of per capita and need.

**Dr. Boadway:** Yes.

**Senator Furey:** When you spoke of alternative approaches, you indicated that you would consider formula-based rather than discretionary methods of dealing with the adverse incentive faced by have-not provinces with respect to major resource developments. Coming from Newfoundland, I have a certain bias, and I agree with what you are saying. How do you answer the Minister of Finance when he talks about that?

The Minister of Finance said that it is very important to understand that while there is an adjustment to the revenues received by the provinces, the people of Newfoundland and Nova Scotia benefit enormously from the jobs created by economic activity in the resource sector. There is not a one-for-one reduction, but there is a huge benefit.

How do you react to that? That is his answer to changing the formula for resource development.

**Dr. Boadway:** I am not sure that I understand his answer.

**Senator Furey:** He is saying that once you start your development, you get enormous benefits from it. You do not need to start fooling with the royalty regime.

**Dr. Boadway:** The problem with resources in Newfoundland is as much an incentive problem as anything else. Why develop a resource? You may well develop it just to get the jobs.

**Senator Furey:** It is short term, though.

**Le sénateur Furey:** Prenez une province comme Terre-Neuve, dont la population décline et vieillit, et dont le système de santé est par conséquent de plus en plus sollicité. Comme la population diminue, les montants que perçoit cette province diminuent aussi. L'écart entre la qualité des services de santé dans cette province et celle de l'Ontario ne cesse de se creuser.

**M. Boadway:** C'est pour cela que je parle de «besoins». Ce n'est pas tellement la population en soi qui est importante — parce que a priori le principe de la répartition par habitant semble raisonnable — mais plutôt la nature des composantes démographiques, comme vous le soulignez.

Les projections démographiques montrent que la population de provinces comme Terre-Neuve va vieillir plus rapidement que celle des provinces de l'Ouest, qui accueillent beaucoup plus d'immigrants. Il faut en tenir compte dans le régime de péréquation précisément pour les raisons que vous mentionnez. Je n'ai pas d'opinion bien arrêtée sur la formule à utiliser pour répartir des montants globaux comme le TCSPS, mais quelle que soit la formule choisie, elle comportera forcément un élément de péréquation puisqu'elle reposera soit sur le principe de la répartition par habitant, soit sur le principe du besoin, soit sur autre chose encore.

**Le sénateur Furey:** Ou un mélange des deux.

**M. Boadway:** Oui.

**Le sénateur Furey:** Quand vous avez parlé des approches différentes, vous avez dit que vous seriez prêt à envisager des méthodes reposant sur une formule plutôt que des méthodes discrétionnaires dans le cas des provinces démunies qui ont une contre-incitation à développer leurs grandes ressources. Venant de Terre-Neuve, j'ai un certain parti pris et je suis d'accord avec ce que vous dites. Que répondez-vous au ministre des Finances quand il parle de cela?

Le ministre des Finances a dit qu'il était très important de comprendre que, bien qu'il y ait un ajustement des recettes perçues par les provinces, les habitants de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse bénéficient énormément des emplois créés par l'activité économique dans le secteur des ressources. Il n'y a pas une réduction proportionnelle, et il y a au contraire un avantage énorme.

Qu'en dites-vous? Voilà ce qu'il répond lorsqu'on parle de modifier la formule à propos de la mise en valeur des ressources.

**M. Boadway:** Je ne suis pas sûr de comprendre sa réponse.

**Le sénateur Furey:** Il dit qu'à partir du moment où on commence à mettre ces ressources en valeur, on en tire des profits énormes. On n'a pas besoin de commencer à bricoler le régime de redevances.

**M. Boadway:** Le problème des ressources à Terre-Neuve est essentiellement un problème d'incitation. Pourquoi mettre en valeur une ressource? On peut très bien le faire simplement pour créer des emplois.

**Le sénateur Furey:** Mais c'est à court terme.

**Dr. Boadway:** There is a disincentive to development if all the revenue will be equalized away. When I say that there should be some formula-based method, I have in mind something like what existed previously, when the 10-province standard was in place. Natural resources were only included up to 50 per cent. It was a formula-based approach that applied to all resources, not just big resource developments like Voisey's Bay, but also to any other non-renewable resources that had an equal impact on equalization-receiving provinces.

**Senator Furey:** Do you think that there should be some sort of claw-back holiday until provinces like Newfoundland get themselves into a better position to become contributors? The way it is now is a disincentive. You will never catch up. You will always be taking out. Development of Voisey Bay's is 20 cents on the dollar right now.

**Dr. Boadway:** I do not believe that you should think of equalization as a program meant to help regional development. To repeat my earlier comment, equalization is a program to allow provinces to provide comparable levels of public services. It should not be confused with a regional development program.

**Senator Furey:** I am not saying that it is a regional development program. I am saying that you will never have comparable levels of service if something is given with one hand and taken away with the other. There has to be some sort of holiday or readjustment to the scheme on off-shore oil, for instance. I think we get 30 cents on the dollar. In Voisey's Bay, we would be looking at 20 cents on the dollar.

For a province that is so far behind, some sort of adjustment has to be made. Even if you went to 50-50 or 60-40, some more realistic adjustment must be made, given the circumstances, if you are going to say that the objective is to have comparable levels of service in this lifetime.

**Dr. Boadway:** I hear you. On the other hand, I do not think you should burden the equalization program by trying to make it into something it is not. The equalization program is supposed to allow Newfoundland to provide comparable levels of health, education and welfare at comparable tax rates.

If the equalization program were working properly, it would do that. If you get more resource revenues, you do not need as much equalization to fulfil the purposes of the program.

You might have lower average incomes than Ontario and Alberta, but that is not the issue in equalization. The purpose is not to redress differences in average income or foster development of the Newfoundland economy. It is, purely and simply, to enable you to provide public services at reasonably comparable tax rates.

**Senator Furey:** Am I misreading here when you say as an alternative approach, you would consider a formula-based method of dealing with adverse incentives for have-not provinces?

**M. Boadway:** La province n'est pas incitée à mettre en valeur les ressources si toutes les recettes doivent de toute façon être versées au compte de la péréquation. Quand je dis qu'il faudrait une méthode reposant sur une formule, je pense à quelque chose comme ce que l'on avait auparavant, à l'époque de la norme des 10 provinces. Les ressources naturelles n'intervenaient que jusqu'à 50 p. 100. C'était une démarche reposant sur une formule qui s'appliquait à toutes les ressources, pas seulement les grands projets comme Voisey's Bay, mais aussi les autres ressources non renouvelables qui avaient des retombées égales sur les provinces qui bénéficiaient de la péréquation.

**Le sénateur Furey:** Pensez-vous qu'il faudrait établir une sorte de sursis de recouvrement pour laisser à des provinces comme Terre-Neuve le temps de devenir progressivement des contributeurs? Actuellement, il y a une contre-incitation. On ne rattrapera jamais, on puisera toujours dans la caisse. La mise en valeur de Voisey's Bay, c'est 20 cents par dollar actuellement.

**M. Boadway:** Il ne faut pas voir la péréquation comme un programme d'aide au développement régional. Pour répéter ce que je disais précédemment, la péréquation a pour but de permettre aux provinces d'assurer des niveaux de services publics comparables. Il ne faut pas la confondre avec un programme de développement régional.

**Le sénateur Furey:** Je ne dis pas cela. Ce que je dis, c'est qu'on n'aura jamais des niveaux comparables de services si l'on reprend d'une main ce que l'on a donné de l'autre. Il faut accorder une forme de sursis ou procéder à un réajustement du dispositif pour le pétrole exploité en mer, par exemple. Je crois que cela nous rapporte 30 cents par dollar. À Voisey's Bay, on envisage quelque chose comme 20 cents par dollar.

Pour une province qui a tellement de retard, il faudrait ajuster le tir. Même si l'on allait jusqu'à une formule 50-50 ou 60-40, il faut faire un ajustement plus réaliste, compte tenu des circonstances, si l'on veut vraiment atteindre l'objectif d'un niveau comparable de services de notre vivant.

**M. Boadway:** Je vous comprends. D'un autre côté, je ne crois pas qu'il soit bon d'alourdir le programme de péréquation en essayant d'en faire quelque chose qu'il n'est pas. Le programme de péréquation n'a pas pour but de permettre à Terre-Neuve d'assurer des niveaux comparables de santé, d'éducation et de bien-être social à des taux fiscaux comparables.

Si le programme fonctionnait correctement, c'est ce qu'il ferait. Si une province tire plus de recettes de ses ressources, elle n'a pas besoin d'autant de paiements de péréquation pour atteindre les objectifs du programme.

Le revenu moyen peut être inférieur à celui de l'Ontario ou de l'Alberta, mais là n'est pas la question dans la péréquation. Il ne s'agit pas de combler les écarts de revenu moyen ou d'encourager le développement de l'économie de Terre-Neuve. Il s'agit purement et simplement de vous permettre d'assurer des services publics à des taux fiscaux raisonnablement comparables.

**Le sénateur Furey:** Est-ce que je comprends mal lorsque vous affirmez qu'une autre solution que vous envisageriez pourrait être une méthode reposant sur une formule avec des contre-incitatifs pour les provinces moins nanties?



**Dr. Boadway:** The point is that there are some adverse incentives in the program. There may be a disincentive for you to go ahead with resource projects because you are not getting as much return. Personally, I think that disincentive is overstated, but there are problems there. If the disincentive problems are such that you simply decide not to develop the resources, that is unreasonable.

If any disincentive problem exists in public policy, we need to come to a compromise or trade-off. We forgo a small part of the objective of the program to offset the disincentive. If this is a disincentive to undertaking resource development, then perhaps we should think about incorporating into the equalization program some provision that reduces the disincentive. Any resource development, no matter how big or small, would face the same tax-back problem.

Equalization is not a provision to help you develop the economy. It is there to take into consideration the fact that the program itself is a disincentive on provincial behaviour. I am not sure if I am making myself clear.

**Senator Furey:** I think I understand, thank you.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** I had prepared some questions, but when I read your report, I saw that you have already answered them. Here you recommend six amendments.

I would like to ask you whether you think we should maintain the equalization formula that we currently have.

Do you truly believe that the formula we currently have ensures a certain equality amongst the provinces, bearing in mind the resources they have and the standards?

If for example, we look at the Province of Alberta, which has far more resources than the other provinces, and also bearing in mind that the government is always trying to save money, do you not think that the equalization amounts should be rather high so that the provinces can offer services comparable to those offered by Alberta? In addition, do you not think that the government is somewhat hesitant to increase equalization payments?

If we want to maintain the provinces and keep them happy, sooner or later equalization payments will have to be slightly higher, to allow the provinces with fewer opportunities to pay for these services, to provide comparable levels of public service, like the province of Alberta, for example?

[English]

**Dr. Boadway:** I hope that I understood your comments. I agree with most of what you said. I agree with the first opening discussion about differences in resources and the fact that the equalization system does not take that into account. In a sense, the

**M. Boadway:** Le fait est que le programme comporte déjà des contre-incitatifs. Par exemple, vous n'avez peut-être pas intérêt à poursuivre certains projets d'exploitation de ressources faute d'une rentabilité suffisante. Personnellement, je pense que ce contre-incitatif est surestimé, mais il n'empêche qu'il y a des problèmes. Si les contre-incitatifs sont tels que vous décidez en définitive de ne pas procéder à l'exploitation des ressources, alors ce n'est pas raisonnable.

Si une politique de l'État se traduit par des problèmes de contre-incitatifs, il faut un compromis, un donnant-donnant. Nous laissons de côté un petit élément de l'objectif du programme de manière à compenser le contre-incitatif. Si ce contre-incitatif nuit à la mise en valeur des ressources, nous devrions peut-être alors envisager d'ajouter au programme de péréquation un élément quelconque qui en réduirait l'effet. Et n'importe quel projet d'exploitation des ressources naturelles, peu importe son envergure, serait confronté au même problème de recouvrement fiscal.

La péréquation n'est pas quelque chose qui peut vous aider à développer l'économie. Elle existe afin de pouvoir prendre en compte le fait que le programme lui-même est un contre-incitatif à l'égard des attitudes provinciales. Je ne sais pas si je me fais bien comprendre.

**Le sénateur Furey:** Je crois vous comprendre, je vous remercie.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** J'avais préparé certaines questions, mais en lisant votre rapport, j'ai vu que vous y répondez déjà. Vous recommandez ici des amendements, et il y en a six.

J'aimerais vous demander si vous conseillez de maintenir la formule de péréquation que nous avons maintenant.

Croyez-vous vraiment que la formule que nous avons actuellement permette une certaine égalité entre les provinces, en tenant compte des ressources des provinces et des normes?

Si nous regardons, par exemple, la province de l'Alberta, qui a beaucoup plus de ressources que les autres provinces, et, en considérant aussi que le gouvernement cherche toujours à épargner de l'argent, ne pensez-vous pas que les montants de péréquation devraient être sensiblement élevés, pour que les provinces offrent des services semblables à ceux de l'Alberta? Aussi, ne pensez-vous pas que le gouvernement a une certaine réticence à augmenter les sommes de péréquation?

Si nous voulons maintenir et satisfaire les provinces, il faut à un certain moment que le montant de péréquation soit un peu plus élevé, pour permettre aux provinces qui ont moins de possibilités de financer ces services de donner des services égaux et accessibles à toute la population, comme la province de l'Alberta, par exemple?

[Traduction]

**M. Boadway:** J'espère avoir compris votre intervention. Je suis d'accord avec l'essentiel de ce que vous avez dit, et notamment en ce qui concerne la toute première discussion concernant les différences au niveau des ressources et le fait que le système de

proposal to return to a 10-province standard addresses that issue. We do not have a 10-province standard now, precisely because if we did, the full effect of Alberta's oil and gas, for example, would change the program quite a lot. It would cause the program to be more expensive for the federal government.

The big problem is that this would be costly for the federal government — for the Department of Finance. I am not responsible for balancing the federal government's budget, so I do not have to worry about what I say. However, as a matter of principle, when you decentralize revenue-raising responsibilities to the provinces the way we have over the last 30 years or so, the more demands will be put on the equalization system, because the more disparities will arise naturally from that decentralization. The program is bound to be more costly to the federal government as decentralization proceeds.

I am not sure that I can answer your question further, because in some sense, you implied the answer in the way you posed the question. I quite agree. If you want a system that satisfies the letter of section 36(2), which is a principle not a requirement, then it seems to me that at the least, you have to do the kinds of things that I am suggesting. That would be to move to a 10-province standard and put enough money into the program to satisfy the requirements of that section.

*Translation]*

**Senator Ferretti Barth:** During your presentation you said that the current formula is very simple and easy to understand. Myself, I must acknowledge to you that I do not understand it. In my mind, two plus two equals four, and four minus one equals three. So I can see that there is a certain amount of mathematics involved in allocating equalization payments, and I find that to be somewhat redundant. In my opinion, it is normal for the provinces that have more natural resources — and consequently, more revenue, to take a higher percentage than the others, and to give that money back to the poorer provinces so as to reach a certain balance whereby that all the other provinces will have the same amount of money to pay for their public programs.

**Senator Murray:** You may recall, Senator, that when Paul Martin first became Minister of Finance in 1993, he admitted to us that there was only one person, one single official in the Finance department, who understood the equalization formula, and unfortunately, that person has retired since then.

**Senator Ferretti Barth:** So no one is left who understands any of this? It is unfortunate that that we cannot grasp the complexities of this formula.

Professor, you say that this is easy. Perhaps you could shed some light on the matter for me.

péréquation n'en tient pas compte. Dans une certaine mesure, la proposition qui nous ferait revenir à une norme applicable aux 10 provinces répond à cette question. À l'heure actuelle, nous n'avons pas une norme applicable aux 10 provinces, pour la bonne raison que si c'était le cas, l'incidence totale des ressources pétrolières et gazières de l'Alberta, et c'est un exemple, modifierait considérablement le programme. Ce programme serait plus coûteux pour le gouvernement fédéral.

Le gros problème, c'est précisément cela, que ce serait très coûteux pour le gouvernement fédéral, pour le ministère des Finances. Ce n'est pas moi qui suis chargé d'équilibrer le budget fédéral, et je n'ai donc pas à m'inquiéter de mes propos. Par contre, et c'est une question de principe, lorsqu'on décentralise en donnant aux provinces la responsabilité de la perception des recettes, comme nous le faisons depuis plus de 30 ans, le système de péréquation est d'autant plus sollicité que les disparités se multiplient naturellement en raison de la décentralisation. C'est donc un programme qui devient obligatoirement plus coûteux pour le gouvernement fédéral à mesure qu'il décentralise.

Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre de façon plus détaillée à votre question parce que, dans une certaine mesure, la façon dont vous avez posé votre question comporte déjà un élément de réponse implicite. Je suis tout à fait d'accord avec vous. Si vous voulez un système qui soit conforme à la lettre du paragraphe 36(2), qui est un principe et non pas une condition, alors il me semble qu'à tout le moins, il faut faire ce que je suggère, c'est-à-dire adopter une norme valant pour les 10 provinces et injecter suffisamment d'argent dans le programme pour qu'il soit conforme à cette disposition.

*[Français]*

**Le sénateur Ferretti Barth:** Vous dites dans votre présentation que la formule actuelle est très simple et facile à comprendre. Moi, je vous dis que je ne la comprends pas. Parce que pour moi, deux plus deux font quatre, et quatre moins un, ça fait trois. Et donc, de la façon que la péréquation est allouée, je vois qu'il y a un certain travail de mathématiques, et pour moi, c'est un peu superflu. Je pense qu'il est normal que les provinces qui ont plus de ressources naturelles — et donc plus de revenus — vont prendre un pourcentage plus élevé que les autres, et le redonner aux autres provinces plus pauvres, pour arriver à un certain équilibre où toutes les autres provinces auront le même montant d'argent pour financer les programmes qui visent leurs populations.

**Le sénateur Murray:** Vous vous souviendrez peut-être, sénateur, que le ministre Paul Martin nous a avoué que, au moment de son entrée au ministère des Finances en 1993, il n'y avait qu'une seule personne, un seul fonctionnaire au ministère des Finances, qui comprenait la formule du programme de péréquation, et que, malheureusement, cette personne a pris sa retraite depuis lors.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Donc, à ce moment-là, plus personne ne comprenait rien. C'est malheureux de ne pas pouvoir entrer dans l'esprit de cette formule-là.

Vous qui dites que c'est facile, monsieur le professeur, peut-être que vous pouvez m'éclairer.



[English]

**Dr. Boadway:** Do you want me to explain the formula? I never understood the argument that the formula is complicated, because it is as simple as you could possibly imagine.

**The Chairman:** Explain it conceptually, then.

**Dr. Boadway:** Conceptually, I would explain it in the following way: Take the income tax. The provincial income tax base per capita is easy to calculate. Take all of the income in the province and divide it by the number of people. The result of that is the income tax per capita in that province. You compare that with the income tax per capita for the five provinces in the five-province standard. If I come from Prince Edward Island, and my per-capita income is less than the per-capita income in the five representative provinces, then I will have a deficiency in my income tax base and I will be owed some equalization. That amount will be based on the national average income tax rate.

On average, 20 per cent of income in Canada is taxed at the provincial level. Therefore, that is the national average tax rate that I will use for equalization. I will apply that 20 per cent to the difference between the per-capita base in Prince Edward Island and the per-capita base in the five-province standard. Immediately, I receive the amount of equalization per capita to which Prince Edward Island is entitled.

The idea is quite simple. It is to bring the revenue that Prince Edward Island raises from its tax base up to the level raised by the provinces in the five-province standard. That is a simple way of ensuring that they can raise the same amount of revenue per capita as the five provinces in the standard, and therefore, use that revenue to provide public services that have to be financed. That is the way it works.

It is not a difficult thing, but it is difficult to define the common base and calculate exactly what it is for each province. Conceptually, it is not a complicated formula. Anybody who knows how to multiply and divide can figure it out in 10 minutes.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Professor, why are many provinces quite unhappy with the equalization formula?

[English]

**Dr. Boadway:** You are talking about some of the recipient provinces. They are not happy with it is because of the arguments that I put down here. They would prefer to have a 10-province standard and no ceiling.

Those are the two arguments that are most often made.

Newfoundland and Nova Scotia are not happy with particular aspects because they feel that they are not getting as much revenue as they think they should from major resource

[Traduction]

**M. Boadway:** Voulez-vous que je vous explique la formule? Je n'ai jamais compris pourquoi on prétendait que cette formule est compliquée étant donné qu'elle est aussi simple qu'on pourrait la concevoir.

**Le président:** Expliquez-la donc d'un point de vue conceptuel.

**M. Boadway:** D'un point de vue conceptuel, je l'expliquerais de la façon suivante: prenez l'impôt sur le revenu. Il est facile de calculer l'impôt provincial sur le revenu par habitant. Faites la somme de tous les revenus provinciaux et divisez-la par le nombre d'habitants. Le résultat vous donne l'impôt sur le revenu par habitant pour la province. Comparez ensuite cela à l'impôt sur le revenu par habitant pour les cinq provinces qui souscrivent à la même norme. Pour l'Île-du-Prince-Édouard, si le revenu par habitant est inférieur au revenu par habitant des cinq provinces représentatives, l'assiette fiscale comporte un manque à gagner ce qui ouvre droit à une péréquation. Le montant de cette péréquation sera fonction du taux national moyen de l'impôt sur le revenu.

En moyenne, 20 p. 100 des revenus au Canada sont imposés au plan provincial. Par conséquent, c'est là le taux d'imposition national moyen dont je vais me servir pour la péréquation. À partir de cette moyenne de 20 p. 100, je vais calculer la différence entre l'assiette fiscale par habitant de l'Île-du-Prince-Édouard et celle qui correspond à la norme applicable aux cinq provinces. Et immédiatement donc, je vais recevoir le montant de péréquation par habitant auquel ma province a droit.

Cette idée est fort simple. Il s'agit d'aligner les recettes que l'Île-du-Prince-Édouard tire de son assiette fiscale sur la moyenne pour les cinq provinces à laquelle s'applique la norme. C'est une façon simple de faire en sorte que chaque province pourra obtenir les mêmes recettes fiscales par habitant que les cinq provinces auxquelles s'applique la norme et, par conséquent, qu'elle puisse utiliser ces recettes pour assurer les services publics qu'elle doit financer. C'est ainsi que cela fonctionne.

Ce n'est pas difficile en soi, mais la difficulté consiste à définir l'assiette commune et à calculer précisément ce qu'elle représente pour chaque province. Sur le plan conceptuel, la formule n'est pas compliquée. Si on est capable de multiplier et de diviser, on peut la comprendre en 10 minutes.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Comment pouvez-vous expliquer, monsieur le professeur, qu'il y a beaucoup de provinces qui ne sont pas contentes du tout de la formule de péréquation?

[Traduction]

**M. Boadway:** Vous parlez ici des provinces bénéficiaires. Celles-ci ne sont pas trop contentes précisément à cause des arguments que je vous ai soumis. Ces provinces préféreraient une norme applicable aux 10 provinces et aucun plafond.

Voilà donc les deux arguments qu'on entend le plus souvent.

Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse ne sont pas très satisfaites de certains aspects étant donné qu'à leur avis, les gros projets d'exploitation de ressources naturelles ne leur donnent pas autant

developments. The equalization system is implicitly taking it all back.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Do you think that doing away with the ceiling will correct many problems?

[English]

**Dr. Boadway:** No, it would not correct anything. It would not correct the resources problem because it has nothing to do with the fact that the resources are not included in the formula. Removal of the ceiling alone would not do anything. The five-province standard is there to reduce the cost of the program to the federal government. That is the purpose the ceiling fulfils.

**The Chairman:** There is more to it than that, with respect. First, I was quite surprised by the testimony from someone the other day from either one of the provinces or perhaps the finance department. I was surprised by the volatility, by how the entitlements go up and down and up and down, almost from year to year. Perhaps the amounts do not sound like much in the overall budget of the federal government, but still, one has to be sympathetic to the need of the government's fiscal managers for some predictability in what they have to pay out. They are already sufficiently held hostage on some programs.

You speak here of the need for fiscal harmonization, but in terms of fiscal management, you cannot blame them for wanting some element of predictability.

**Dr. Boadway:** I understand that. I did not mention predictability or volatility at all in my talk. It is a potential concern that equalization can go up and down for a variety of reasons. It can go up and down because of the province's own base going up and down, or because Ontario's revenues go up and down. There are many different sources of volatility.

I understand the problem, but I am not sure how to get around it. I think that the only way to get around volatility at the provincial level is to have the federal government absorb the risk of unpredictability for the provinces. The question then becomes, who will bear the cost of that volatility? Is it the federal government or the provinces?

In some sense, that is why the floor is there, to avoid the worst sort of unpredictability, which is the possibility of a significant downturn in the equalization payments. That problem will persist no matter what equalization formula you use, unless you have one like the CHST, which keeps to a fixed amount of money over a period of time. I think you are right that it is a problem.

**The Chairman:** Also, on the question of tax points and cash, I understand the argument that if there is no cash component, presumably the federal government has less ability to, as you say, meet national objectives.

de recettes fiscales qu'ils le devraient. Implicitement, le système de péréquation récupère cet excédent fiscal.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Pensez-vous qu'éliminer le plafond va corriger beaucoup de choses?

[Traduction]

**M. Boadway:** Non, cela ne corrigerait rien. Cela ne remédierait pas au problème des ressources parce que cela n'a rien à voir avec le fait que les ressources ne font pas partie de la formule. En se contentant d'éliminer le plafond, on ne réglerait rien. La norme pour les cinq provinces est précisément là pour rendre le programme moins coûteux pour le gouvernement fédéral. Voilà la raison d'être du plafond.

**Le président:** Mais il n'y a pas que cela, ne vous déplaît. Pour commencer, j'ai été assez étonné l'autre jour par le témoignage de quelqu'un qui représentait l'une des deux provinces ou encore le ministère des Finances, je n'en sais trop rien. J'ai été étonné par la volatilité de la chose, par la façon dont les droits augmentent, diminuent, augmentent et diminuent, pratiquement d'une année à l'autre. Peut-être ces montants ne représentent-ils pas grand chose dans le budget d'ensemble du gouvernement fédéral, mais il n'empêche qu'il faut comprendre pourquoi les administrateurs fiscaux du gouvernement ont besoin de pouvoir prévoir ce qu'ils auront à payer. Déjà, certains programmes leur lient suffisamment les mains.

Vous parlez ici de la nécessité d'une harmonisation fiscale, mais, pour ce qui est des administrateurs fiscaux, on ne saurait les blâmer de réclamer une certaine prévisibilité.

**M. Boadway:** Je le sais fort bien. Je n'ai pas parlé moi-même de prévisibilité ou de volatilité. On peut effectivement craindre que les paiements de péréquation augmentent et diminuent pour toute une série de raisons, que ce soit parce que l'assiette fiscale de la province augmente ou diminue, ou encore parce que les recettes fiscales de l'Ontario augmentent ou diminuent. Cette volatilité peut avoir plusieurs origines différentes.

Je comprends fort bien le problème, mais je ne suis pas sûr de pouvoir y remédier. À mon avis, la seule façon de contourner cette volatilité au niveau provincial serait que le gouvernement fédéral absorbe le risque que présente cette imprévisibilité pour les provinces. Mais à ce moment-là, il faut se demander qui devra en assumer le coût, le gouvernement fédéral ou les provinces?

À certains égards, c'est précisément pour cette raison qu'il y a un plancher, pour éviter la pire imprévisibilité possible, c'est-à-dire la possibilité d'une diminution notable des paiements de péréquation. Par contre, le problème demeurera peu importe la formule de péréquation utilisée, à moins bien sûr d'utiliser une formule comme celle du TCSPS qui prévoit un montant fixe pour une période donnée. Mais je pense que vous avez raison, c'est effectivement un problème.

**Le président:** Pour ce qui est de la question de la différence entre les transferts pécuniaires et les transferts de points d'impôt, je comprends le raisonnement selon lequel, s'il n'y a pas de composante pécuniaire, le gouvernement fédéral serait moins capable, comme vous le dites, de favoriser des objectifs nationaux.



Really, what is the difference between equalization and the CHST these days? Equalization is unconditional. Provinces can use it for whatever purposes they please. Except for the Canada Health Act, you know that provinces can use the money they get from the CHST for roads or anything else.

**Dr. Boadway:** That is true.

**The Chairman:** Your argument is based on the Canada Health Act, is it?

**Dr. Boadway:** There are also the mobility provisions to do with welfare, but I agree with you. Conditionality within the CHST is not currently very significant. It may change when the Romanow commission reports and other things happen.

**The Chairman:** What about the Social Union Framework Agreement? Is that even potentially an adequate substitute for the discipline of withholding cash? Have you looked at the Social Union Framework?

**Dr. Boadway:** I do not think it constrains the federal government. It does not prevent the federal government from using spending-power measures if it wants to.

**The Chairman:** I argued — I am in a minority, though — that the Social Union Framework Agreement actually strengthens the hand of the provinces in some important respects. Certainly on new programs or important changes to existing ones, there has to be agreement, first, among the majority of the provinces — six provinces at least — and then there are other provisions. I do not have the agreement in front of me, but there are these other provisions that will almost certainly require that there be some agreement about terms and conditions of a shared-cost program.

**Dr. Boadway:** I think it would be hard to argue with the Social Union Framework Agreement. I would not argue with it.

**The Chairman:** Only nine provinces are on board. That is a not inconsiderable fact.

**Dr. Boadway:** The Social Union Framework Agreement would only be effective if the federal government had some revenues it could use for implementing the agreed programs. I do not want to say that the only reason for preferring cash over tax transfers is that the federal government could not use the spending power. I think it has a few other important implications as well. For one thing, turning over tax points to the provinces rather than cash puts a lot of strain on the equalization system because these tax points are equalized, and it makes equalization more difficult and expensive.

Second, it also jeopardizes tax harmonization in Canada, in my opinion. One reason why our tax system is becoming more

Mais quel est vraiment la différence entre la péréquation et le TCSPS ces jours-ci? La péréquation est accordée sans condition. Les provinces peuvent se servir de cet argent pour les fins qu'elles jugent appropriées. Dans le cas du TCSPS, exception faite des contraintes imposées par la Loi canadienne sur la santé, on sait que les provinces peuvent se servir de l'argent obtenu au titre de ce transfert pour la réfection des routes ou pour tout autre programme.

**M. Boadway:** C'est exact.

**Le président:** Votre raisonnement se fonde sur la Loi canadienne sur la santé, n'est-ce pas?

**M. Boadway:** Il y a également les dispositions sur la mobilité liées aux prestations de bien-être social, mais je suis d'accord avec vous. Dans le cas du TCSPS, la conditionnalité n'est pas actuellement très importante. Cela changera peut-être lorsque paraîtront les rapports de la Commission Romanow et d'autres études.

**Le président:** Qu'en est-il de l'Entente-cadre sur l'union sociale? Peut-elle potentiellement servir de solution de remplacement adéquate à la discipline qu'impose le refus d'accorder des fonds? Avez-vous examiné cette entente?

**M. Boadway:** Je ne pense pas qu'elle gêne le gouvernement fédéral. Elle n'empêche pas le gouvernement fédéral de se servir de son pouvoir de dépenser s'il le souhaite.

**Le président:** J'ai soutenu — mais j'exprime là une opinion minoritaire — que l'Entente-cadre sur l'union sociale renforce en fait la position des provinces à certains égards importants. Pour les nouveaux programmes ou pour les modifications importantes aux programmes existants, il faut certainement qu'il y ait accord, d'abord entre la majorité des provinces — six provinces au moins — et il y a ensuite d'autres dispositions qui interviennent. Je n'ai pas l'accord sous les yeux, mais je sais qu'il y a d'autres dispositions qui exigent presque certainement qu'il y ait une certaine concordance de vues au sujet des conditions et modalités d'un programme cofinancé.

**M. Boadway:** Je crois qu'il serait difficile de contester les dispositions de l'Entente-cadre sur l'union sociale. Personnellement, je ne le ferais pas.

**Le président:** Seulement neuf provinces y ont adhéré. C'est un détail qui n'est pas sans importance.

**M. Boadway:** L'Entente-cadre sur l'union sociale n'est efficace que si le gouvernement fédéral a des recettes dont il peut se servir pour la mise en oeuvre des programmes convenus. Je ne veux pas dire que la seule raison de préférer les transferts pécuniaires aux transferts de points d'impôt, c'est que le gouvernement fédéral ne pourrait pas utiliser son pouvoir de dépenser. Je crois que cela a d'autres répercussions importantes également. Entre autres choses, le fait de transférer aux provinces des points d'impôt plutôt que des fonds exerce des tensions considérables sur le programme de péréquation, parce que les points d'impôt entrent dans péréquation, ce qui la rend plus difficile et plus coûteuse.

Deuxièmement, selon moi, cela nuit à l'harmonisation fiscale au Canada. S'il y a désharmonie croissante de notre régime fiscal,

disharmonized is because we have turned over so many tax points over the years.

Turning over tax points rather than cash is an irreversible decision. Once you turn over tax points to the provinces, you rebalance the federation in a way that is very difficult to undo. If, 20 years down the road, you tried to come up with an agreement that entailed the federal government making some transfers to the provinces in support of whatever program it might be, pharmacare or something else, it would be too late. The provinces would already have the tax points. It is very difficult to undo that and transfer tax points back to the federal government.

As a matter of public policy, what is your opinion of the proposal for more equalization and fewer tied programs that we canvassed when the Premier of Newfoundland was here? You have answered the question to some extent, but the question did arise. He was demanding improvements in the equalization program, but he was also quite scathing about CHST.

He was Minister of Health when the deal for more money was cooked on the eve of the federal election. I said to him, "You took the money and ran. You should have stayed and held out for a better long-term deal." All the provinces are back demanding more money and screaming treachery over what they thought they heard the Prime Minister say about the ceiling on equalization not being honoured.

In the course of all this, Premier Grimes let it drop that they are on the verge of announcing a new federal-provincial program to rebuild roads. Roads are, I need not tell you, within provincial jurisdiction. I do not think anybody in Ottawa knows where roads would fit into the priorities or needs of Newfoundland compared with various other provincial responsibilities, but the temptation to spend 10-cent or 20-cent dollars on this roads program will be irresistible.

I am playing devil's advocate, but I am arguing that it would be better to have a gigantic equalization program that would enable the provinces to discharge their responsibilities according to the priorities set by the elected governments of those provinces.

**Dr. Boadway:** I agree with you completely. I think that the bulk of transfers to the provinces should be unconditional, or at least, non-equalization grants should be block grants like the CHST. Personally, I am in favour of some form of federal conditions to represent national interests in health care and welfare programs.

**The Chairman:** Why could those not be negotiated between Ottawa and the provinces rather than imposed? It is still block funding, but the government decided that a notional amount would be designated for health care. The Canada Health Act could

c'est, entre autres raisons, parce que nous avons cédé tellement de points d'impôt au fil des ans.

On ne peut pas revenir sur la décision de transférer des points d'impôt plutôt que des fonds. Une fois les points d'impôt transférés aux provinces, on rééquilibre la fédération de façon presque irréversible. Si, vingt ans plus tard, on essaye de conclure un accord selon lequel le gouvernement fédéral doit transférer des fonds à des provinces pour appuyer un programme quelconque, qu'il s'agisse de l'assurance-médicaments ou de toute autre chose, il est trop tard. Les provinces ont déjà les points d'impôt. Il est très difficile de modifier cela et de rétrocéder les points d'impôt au gouvernement fédéral.

En matière de politique gouvernementale, que pensez-vous de la proposition que nous avons évoquée lorsque le premier ministre de Terre-Neuve était ici, proposition visant à accroître la péréquation et à réduire le nombre de programmes liés? Vous avez déjà répondu à la question dans une certaine mesure, mais on lui avait demandé son point de vue. Il exigeait des améliorations au programme de péréquation, mais il a également été très tranchant au sujet du TCSPS.

Il était ministre de la Santé à l'époque où l'entente augmentant les transferts de fonds avait été concoctée à la veille des élections fédérales. Je lui ai dit: «vous vous êtes emparé de l'argent et vous avez pris vos jambes à votre cou. Vous auriez dû tenir ferme et exiger une meilleure entente à long terme». Toutes les provinces reviennent à la charge pour exiger plus d'argent et pour affirmer avoir été trahies relativement à ce qu'elles croient avoir entendu le premier ministre fédéral dire au sujet du non-respect du plafond de la péréquation.

Au milieu de tout cela, le premier ministre Grimes a révélé qu'il s'apprête à annoncer un nouveau programme fédéral-provincial de réfection des routes. Or, je ne vous l'apprends pas, les routes relèvent de la compétence provinciale. Je ne crois pas que qui que ce soit à Ottawa sache où s'inscrivent les routes dans les priorités ou les besoins de Terre-Neuve comparativement à d'autres responsabilités provinciales, mais la tentation de ne consacrer que 10 cents ou 20 cents par dollar à ce programme de réfection routière sera irrésistible.

Je me fais l'avocat du diable, mais je soutiens qu'il vaudrait mieux avoir un immense programme de péréquation qui permettrait aux provinces de s'acquitter de leurs responsabilités conformément aux priorités établies par les gouvernements provinciaux dûment élus.

**M. Broadway:** Je suis parfaitement d'accord avec vous. Je crois que le gros des transferts aux provinces devrait se faire sans condition, ou du moins j'estime que les paiements hors péréquation devraient se faire sous forme de financement global, comme pour le TCSPS. Personnellement, je suis favorable à l'imposition de certaines conditions fédérales pour tenir compte des intérêts nationaux en matière de santé et de programmes sociaux.

**Le président:** Pourquoi ces conditions ne pourraient-elles pas être négociées par Ottawa et les provinces plutôt qu'imposées? C'est quand même du financement global, mais le gouvernement a décidé qu'un montant nominal serait consacré aux soins de



be enforced for that notional amount and penalties could be extracted from the provinces.

**Dr. Boadway:** I agree. In most cases, national standards could be decided on a joint basis or negotiated with the provinces. However, in the end, you have to consider a dispute-settlement mechanism. The federal government holds the purse strings.

On this point, we should think about one thing. The United States has no equalization program. Consequently, they pursue equalization and federal transfers in very interventionist ways. They pursue equalization through conditional grants. Most transfers to the states are conditional grants, apart from the welfare transfer that was recently put in place.

If you were to cut equalization transfers and block funding, then you would inevitably go down a road where the federal government would become more interventionist with highways, infrastructure programs and so forth. I agree with you that transfers to the provinces ought to be block transfers, aside from equalization.

There are some legitimate national objectives that are served by the major social policy programs that the provinces implement in health, education and welfare. There is a legitimate national interest in the way in which these programs are delivered. However, I see no reason why the provinces cannot participate in the formulation of national standards. This is getting somewhat far away from equalization.

**The Chairman:** It is related to the general question of public policy. We have equalization and CHST. Now we are getting into road rebuilding programs. That is tied money. You know what it does to the priorities of the government.

A witness here the other day from CUPE in Manitoba was lamenting the end of the old Canada Assistance Plan. Without going into it in great detail, provinces knew that the federal government would pick up half the bill.

I have been on both sides of the argument. I was in New Brunswick for some time as an adviser to the government. We would put into the Canada Assistance Plan anything that we had the slightest justification for doing so.

More serious was that the cabinet, when confronted with two new social programs, would always pick the one that would be most likely to get the 50-cent federal dollars, whether or not it was the better or the most needed one. I was on that side of the argument.

During the late 1980s and early 1990s, I was on the federal side. There was this phenomenon of provinces, and of Ontario, in particular, jacking up welfare payments and putting everything they could into CAP, to the point where we were provoked. It was

santé. Pour ce qui concerne ce montant, la Loi canadienne sur la santé peut être invoquée et l'on peut imposer des pénalités aux provinces.

**M. Broadway:** Je suis d'accord. Dans la plupart des cas, les normes nationales pourraient être établies conjointement ou par négociation avec les provinces. Toutefois, au bout du compte, il faut envisager le recours à un mécanisme de règlement des différends. C'est le gouvernement fédéral qui tient les cordons de la bourse.

À ce sujet, nous devrions songer à ceci: les États-Unis n'ont pas de programme de péréquation. Par conséquent, la péréquation et les transferts fédéraux se font de façon très interventionniste. Ils atteignent une certaine péréquation au moyen de subventions liées à des conditions. La plupart des transferts aux États sont assujettis à des conditions, exception faite du transfert au titre du programme d'assistance sociale récemment instauré.

Si l'on supprime les transferts de péréquation et le financement de base, on se retrouve inévitablement dans la situation où le gouvernement fédéral agit de façon plus interventionniste pour les programmes de construction de routes, d'infrastructure, et cetera. J'en conviens avec vous, les transferts aux provinces devraient être des transferts globaux, bien distincts de la péréquation.

Il y a des objectifs nationaux légitimes que servent les grands programmes sociaux mis en oeuvre par les provinces en matière de santé, d'éducation et de bien-être social. Il existe bel et bien un intérêt national à ce que ces programmes soient offerts d'une certaine façon. Toutefois, je ne vois pas pourquoi les provinces ne pourraient pas participer à la formulation des normes nationales. Cela dit, cela nous éloigne considérablement de la péréquation.

**Le président:** Oui, mais c'est lié à la question générale de la politique gouvernementale. Nous avons la péréquation et le TCSPS. Nous nous lançons maintenant dans des programmes de réfection de route. Ce sont des transferts liés. On sait ce que cela fait aux priorités du gouvernement.

L'autre jour, un témoin du Manitoba, qui représentait le SCFP, déplorait la disparition du Régime d'assistance publique du Canada. Sans me lancer dans les détails, disons que les provinces savaient que le gouvernement fédéral allait payer la moitié de la note.

Il m'est arrivé de défendre les deux points de vue opposés. Pendant un certain temps, j'ai été au Nouveau-Brunswick en qualité de conseiller auprès du gouvernement. Nous inscrivions dans le Régime d'assistance publique du Canada toute mesure pour laquelle nous pouvions trouver une justification, fut-elle bien mince.

Chose plus grave, lorsque le conseil des ministres de la province était appelé à choisir entre deux nouveaux programmes sociaux, il choisissait toujours celui qui allait être financé à 50 p. 100 par le gouvernement fédéral, que ce soit ou non le meilleur des deux ou le plus nécessaire. Et je me ralliais à son point de vue.

Vers la fin des années 80 et au début des années 90, je me suis retrouvé du côté fédéral. Nous faisons face au phénomène suivant: les provinces, et l'Ontario en particulier, augmentaient les prestations de bien-être social et facturaient tout au RAPC, au

not necessary. I was one of the prime movers in bringing in a cap on CAP, which in my opinion, and with 20-20 hindsight, was a mistake. The overall politics of it was a mistake. It threatened to sour people in Ontario and Alberta on equalization. It was not a good policy, but you can understand why we had to do it.

The CHST, which includes, notionally, social assistance, plus health and post-secondary education, strikes me as being fairer all round than the open-ended 50-cent dollars. When Mr. Pearson first brought in medicare, it was a 50-50 proposition.

That was to get the provinces into it. It is no longer 50-50, or anywhere near it.

**Dr. Boadway:** I agree. It is important to put CHST and equalization in the same "bundle" of policies and consider them together, just as it is important to consider sections 36(1) and 36(2) together, and not just focus on 36(2) when considering equalization, because in some sense, they address common issues.

**Senator Bolduc:** As Senator Furey said, the second option is a little less fair to some provinces than equalization. If you look at it in one way, provinces cry about equalization, et cetera, but over the last 20 years, it has risen from about \$4 billion to about \$11 billion. The rhythm of growth has been fairly steady. For example, in 1985, it was something like \$5.5 billion. In 1988, it was about \$8 billion. In 1995, it was less than \$9 billion. Now it is around \$11 billion. We can see there has been growth in the system.

I must admit that, even with the five-province standard, it is not completely unfair. If you look at the fiscal capacity per capita, it goes from \$4,000 to about \$6,500. It is something like 30 per cent, more or less, in the system, Prince Edward Island being at \$4,000 and Ontario at \$6,500. Quebec is \$5,000 and Saskatchewan is \$5,800. It is not perfect, but it is the reality of the fiscal capacity, except for Alberta, which I would call, statistically, a "cas aberrant." The rest are relatively comparable at about 25 per cent or 30 per cent, more or less.

It is the same thing under the election laws. Usually, ridings have about 75,000 voters, but some have more or less. In some provinces, perhaps Ontario, you have 150,000 or 125,000, and in smaller areas you have 45,000, but on the whole, it is about 75,000.

It is difficult to be entirely and completely equal. Even the services are not equal. Even within a province, they are not equal. We have a difficult situation. The federal government has cut, so the provinces have cut. Actually, the health services in big cities are worse than in medium-sized ones. The small cities of 50,000 have their hospitals and basic services. If you have some problem

point où nous nous sommes sentis provoqués. Cela n'était pas nécessaire. J'ai été l'un de ceux qui se sont démenés pour imposer un plafond au RAPC, et je considère, à posteriori, que c'était une erreur. Le principe général était une erreur. En imposant ce plafond, nous avons pris le risque d'amener les gens de l'Ontario et de l'Alberta à se tourner contre la péréquation. Ce n'était pas une bonne politique, mais vous pouvez comprendre pourquoi nous devions le faire.

Le TCSPS qui comprend, conceptuellement, l'aide sociale, la santé et l'enseignement postsecondaire me semble plus équitable en général que la formule de partage des coûts à 50 p. 100 qui est non limitative. Lorsque M. Pearson a mis en place le régime d'assurance-maladie, les coûts devaient être partagés à 50 p. 100.

C'était pour obtenir la participation des provinces. Le partage des coûts ne se fait plus à 50 p. 100, loin de là.

**M. Boadway:** J'en conviens. Il est important de regrouper le TCSPS et la péréquation dans la même «catégorie» de politiques et de les examiner ensemble, tout comme il est important de tenir compte des paragraphes 36(1) et 36(2), non pas seulement du paragraphe 36(2) lorsqu'on examine la péréquation, car en un sens, ils abordent des questions communes.

**Le sénateur Bolduc:** Comme le sénateur Furey l'a dit, la deuxième option est un peu moins équitable que la péréquation pour certaines provinces. Si on regarde les choses d'une façon, les provinces se plaignent de la péréquation, et cetera, mais en 20 ans, elle est passé d'environ 4 à 11 milliards de dollars. Le rythme de croissance a été assez soutenu. Par exemple, en 1985, c'était environ 5,5 milliards de dollars. En 1988, elle s'élevait à environ 8 milliards de dollars. En 1995, elle était moins de 9 milliards de dollars et à l'heure actuelle, elle se situe autour de 11 milliards de dollars. Nous pouvons donc constater qu'il y a eu une croissance.

Je dois admettre que, même avec la norme applicable aux cinq provinces, ce n'est pas entièrement inéquitable. Si on considère la capacité fiscale par habitant, elle varie de 4 000 \$ à environ 6 500 \$. Elle se situe autour de 30 p. 100, plus ou moins. L'Île-du-Prince-Édouard était à 4 000 \$ et l'Ontario à 6 500 \$. Au Québec, elle est de 5 000 \$ et en Saskatchewan, de 5 800 \$. Ce système n'est pas parfait, mais c'est la réalité de la capacité fiscale, sauf pour l'Alberta que je qualifierais de cas aberrant du point de vue statistique. Pour les autres provinces, cela varie d'environ 25 ou 30 p. 100, plus ou moins.

C'est la même chose pour ce qui est des lois électorales. Habituellement, les circonscriptions comptent environ 75 000 électeurs, mais certaines en ont plus et d'autres en ont moins. Dans certaines provinces, en Ontario peut-être, certaines circonscriptions en ont 150 000 ou 125 000, tandis que de plus petites circonscriptions en comptent 45 000, mais en général, une circonscription compte environ 75 000 électeurs.

Il est difficile d'avoir l'égalité totale et complète. Même les services ne sont pas égaux. Même au sein d'une province, ils ne sont pas égaux. La situation est difficile. Le gouvernement fédéral a fait des coupures, de sorte que les provinces en ont fait également. En fait, les services de santé dans les grandes villes sont pires que dans les villes moyennes. Les petites villes de



requiring neurosurgery, you have to go to Quebec City or Montreal. On the whole, people are happy. More than that, doctors, specialists, are leaving the big cities and the big hospitals to go to small hospitals about 50 miles away. They are happy. They go to those places and are treated like bishops. We have a kind of decentralization of specialized services in small and medium-sized cities.

**The Chairman:** There are winners and losers.

**Senator Bolduc:** The queues are longer in the big cities than they are in the medium-sized cities.

**Dr. Boadway:** I agree. You are saying the equalization program has been a resounding success. The fiscal capacities, apart from Alberta, have been equalized. My concern is not so much with perfecting the existing system as with preventing it from being eroded by people who argue it has more current problems.

**Senator Bolduc:** The problem is that it is 10 per cent of the federal budget. Compared to the GDP ratio, it is peanuts in the general outlook of the Canadian economy. We are generous and equitable, but it is 10 per cent of the budget. At the same time, the politics of public finance comes into play, and then you have definite, specific, conditional programs run by various ministries. We have additional conditional programs, and that is the third stage. You have equalization and CHST or the social union, and then you have the additional ones that the federal government decides alone, and the provinces scramble to get the pieces they can.

**The Chairman:** Payments to individuals.

**Senator Bolduc:** Yes. It is true also for the chairs of excellence and things like that. You know that. A good university like yours must have many of them.

**The Chairman:** Not enough.

**Senator Bolduc:** That is not a question, just an observation.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Professor, are the financial resources of a province that come from lotteries or gambling considered to be a province's natural resources? Are they included in the equalization formula?

[English]

**Dr. Boadway:** You are asking me if gambling is one of the bases. Gambling is equalized. It is a problematic area. It is unlike cigarette taxes or alcohol taxes or —

**Senator Ferretti Barth:** Casinos.

50 000 habitants ont leurs hôpitaux et leurs services de base. Si on a un problème exigeant le recours à la neurochirurgie, il faut se rendre à Québec ou à Montréal. En général, les gens sont satisfaits. En outre, les médecins, les spécialistes, quittent les grandes villes et les gros hôpitaux pour aller travailler dans de petits hôpitaux 50 miles plus loin. Ils sont satisfaits. Dans ces petits hôpitaux, ils sont traités comme des rois. Nous avons une sorte de décentralisation des services spécialisés dans les petites et moyennes villes.

**Le président:** Il y a des gagnants et des perdants.

**Le sénateur Bolduc:** Les listes d'attente sont plus longues dans les grandes villes que dans les villes moyennes.

**M. Boadway:** Je suis d'accord. Vous dites que le programme de péréquation a eu un succès retentissant. Il y a eu péréquation des capacités fiscales, sauf dans le cas de l'Alberta. Ce qui me préoccupe n'est pas tant de perfectionner le système actuel que de l'empêcher d'être compromis par ceux qui disent qu'il comporte davantage de problèmes à l'heure actuelle.

**Le sénateur Bolduc:** Le problème c'est que cela représente 10 p. 100 du budget fédéral. Par rapport au PIB, ce n'est rien du tout dans le contexte général de l'économie canadienne. Nous sommes généreux et équitables, mais cela représente 10 p. 100 du budget. Par ailleurs, la politique des finances publiques entre en jeu, et on se retrouve avec des programmes définis, spécifiques, conditionnels qui sont administrés par divers ministères. On a des programmes conditionnels supplémentaires, et c'est là la troisième étape. On a la péréquation et le TCSPS, ou l'union sociale, ensuite on a les programmes additionnels qui relèvent uniquement du gouvernement fédéral, et les provinces tentent tant bien que mal d'aller chercher ce qu'elles peuvent.

**Le président:** Des paiements aux particuliers.

**Le sénateur Bolduc:** Oui. Cela est vrai également pour ce qui est de chaires d'excellence et ce genre de choses. Vous le savez. Une bonne université comme la vôtre doit en compter un bon nombre.

**Le président:** Pas assez.

**Le sénateur Bolduc:** Ce n'est pas une question, simplement une observation.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Monsieur le professeur, est-ce que les ressources financières d'une province, qui proviennent de loteries ou du jeu, sont considérées comme des ressources naturelles pour une province? Est-ce qu'elles sont comptabilisées quand vient le moment de l'application de la formule de péréquation?

[Traduction]

**M. Boadway:** Vous me demandez si les loteries ou le jeu sont comptabilisés. Le jeu entre dans la péréquation. C'est un secteur problématique. Ce n'est pas comme les taxes sur les cigarettes ou l'alcool ou...

**Le sénateur Ferretti Barth:** Les casinos.

**Dr. Boadway:** The government regulates casino activity or gambling activity. A provincial government may decide not to allow gambling, or different provinces may allow different degrees of gambling. The size of the base is effectively determined by the legality of the activity itself. The treatment of gambling revenues under the equalization system is problematic, I would say, even though gambling, in other respects, is essentially like a tax. It is like a very regressive tax, given that the poor people are the ones who tend to gamble most.

**Senator Mahovlich:** Reflecting on equalization, it seems to me that there really is no answer, other than to try to improve it a little. I do not think we will solve the real problem of equalization because there is so much inequality from province to province. From year to year, things change. A certain province can have a big problem, and we will have to take a stand and try to help that province out in that particular year. Am I correct?

**Dr. Boadway:** Yes, I agree with what you are saying. In some sense, you are saying that provinces might have temporary problems, in which case the equalization system can act as a kind of insurance.

However, it may also be the case that the equalization system has a longer-run purpose. Some provinces are persistently less well-off than others and find it more difficult to provide basic public services. In my mind, the more important aspect of equalization is that longer-run role of ensuring that, no matter where Canadians live, they can be sure of receiving the most essential public services in the health, education and welfare fields at comparable tax rates.

**Senator Tunney:** I want to make a comment first. I think I am right in saying that less than 1 per cent of Canadians understand equalization. I had only a vague notion of it until we got into this study. It is fascinating.

Does CHST somehow frustrate or confound equalization?

**Dr. Boadway:** In my view, CHST complements equalization. It is part of equalization with a small "e." An equalization program consists of those two things together, and not just the capital "E" equalization scheme. The CHST is like the equalization scheme in that it is funded from general revenues of the federal government. Like the equalization scheme, it is dispersed to the provinces in accordance with criteria that, in some sense, reflect their need for expenditures. In the case of CHST, it is basically an equal per-capita transfer. You can say that provinces' required revenues for public services depend on the number of people they have. To my mind, equalization itself and CHST are both part of the equalization program. If the federal government did not make transfers under the CHST and the provinces had to raise the revenues that they otherwise would have obtained, it would impose a bigger burden on the program. Different provinces have different abilities to raise revenues to finance the kind of services

**M. Boadway:** Le gouvernement réglemente les activités des casinos ou le jeu. Un gouvernement provincial peut décider de ne pas permettre les jeux de hasard, ou différentes provinces peuvent permettre différents degrés de jeu. La taille de l'assiette est en fait déterminée par la légalité de l'activité proprement dite. Je dirais que dans le régime de péréquation, le traitement des recettes provenant du jeu est problématique même si le jeu, à d'autres égards, est essentiellement comme une taxe. C'est comme une taxe très régressive, étant donné que ce sont surtout les pauvres qui s'adonnent le plus au jeu.

**Le sénateur Mahovlich:** À bien y penser, il me semble qu'il n'y a pas vraiment de solution à la péréquation, si ce n'est que d'essayer de l'améliorer un peu. Je ne pense pas que nous allons régler réellement le problème de la péréquation car il y a tellement d'inégalités d'une province à l'autre. D'une année à l'autre, les choses changent. Une certaine province peut avoir un gros problème, et nous devons prendre position et tenter d'aider cette province au cours d'une année en particulier, n'est-ce pas?

**M. Boadway:** Oui, je suis d'accord avec ce que vous dites. En un sens, vous dites que les provinces pourraient avoir des problèmes temporaires et dans un tel cas, le régime de péréquation pourrait être une sorte d'assurance.

Cependant, il se pourrait par ailleurs que le régime de péréquation ait un objectif à plus long terme. Certaines provinces sont constamment moins bien nanties que d'autres et trouvent qu'il est plus difficile d'offrir les services publics de base. À mon avis, l'aspect le plus important de la péréquation consiste à s'assurer à long terme que peu importe où ils vivent, les Canadiens sont assurés de recevoir les services publics les plus essentiels, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale, à des taux d'imposition comparables.

**Le sénateur Tunney:** Je voudrais tout d'abord faire une observation. Je pense avoir raison de dire que moins de un pour cent des Canadiens comprennent la péréquation. Je n'en avais qu'une vague notion jusqu'à ce que nous entreprenions cette étude. C'est fascinant.

Le TCSPS est-il en quelque sorte une source de frustration ou de confusion pour la péréquation?

**M. Boadway:** À mon avis, le TCSPS complète la péréquation. Il en fait un peu partie. Un programme de péréquation est composé de deux choses, non pas seulement du programme essentiel de péréquation. Le TCSPS est comme un régime de péréquation qui est financé à même les recettes générales du gouvernement fédéral. Comme le régime de péréquation, il est distribué aux provinces conformément à certains critères qui, en un sens, est fonction de leurs besoins de dépenses. Dans le cas du TCSPS, il s'agit essentiellement d'un transfert égal par habitant. On peut dire que les recettes dont les provinces ont besoin pour les services publics dépendent du nombre d'habitants qu'elles ont. À mon avis, la péréquation proprement dite et le TCSPS font tous les deux partie du programme de péréquation. Si le gouvernement fédéral ne faisait pas de transferts aux termes du TCSPS et si les provinces devaient générer elles-mêmes ces recettes, cela imposerait un fardeau plus lourd au programme. Différentes provinces



that the CHST is meant to fund. The bigger the CHST program, the less pressure is on the equalization system.

**Senator Tunney:** That is good to hear. I had a clear notion that the CHST sort of worked against the principle of equalization, in that the bases for the programs are not the same. Are they?

**Dr. Boadway:** In some sense, I would interpret them as being the same. I go back to the comment that I slipped in about thinking of equalization in the context of both section 36(1) and section 36(2). The CHST program represents the federal government's contribution to the provision of health, post-secondary education and welfare. In some sense, it is meant to fund exactly the same kinds of programs. Those are the major programs, apart from secondary and primary education, that are offered by the provinces.

**Senator Tunney:** CHST does not work on any kind of formula, as equalization does, or am I wrong about that?

**Dr. Boadway:** No, CHST roughly disperses money on an equal per-capita basis, whereas equalization does not.

**The Chairman:** I was reminded to add a little something to what Senator Furey mentioned earlier. I note that you said, Dr. Boadway, that you recognize the special needs as a component of equalization for demographic reasons, for example, the aging of the population. There is another aspect to that brought home to us rather starkly by the Premier of Newfoundland when he was here. He said that the duty of looking after the health care of 600,000 people in Greater Winnipeg is one thing, but trying to provide health care or other services to 600,000 people spread out over a province as vast as Newfoundland is quite a different problem. Senator Moore, who is not here tonight, is also from Nova Scotia, and is constantly reminding us that a per-capita arrangement in respect of post-secondary education worked to the disadvantage of his province, and perhaps other provinces in the Atlantic region, where there are so many universities but a relatively small total population. I presume your thoughts about needs include factors such as those that I just mentioned.

**Dr. Boadway:** This is a difficult argument — whether equalization should compensate provinces that have higher costs in providing services. The term “needy” is used in the economic literature to reflect purely demographic differences. A province that has twice as many retired people as a proportion of its population than others will incur more medical expenses and will have to raise taxes to provide the services to those people.

ont différentes capacités de percevoir des recettes pour financer le type de service que le TCSPS doit financer. Plus le programme de TCSPS est important, moins le régime de péréquation subit de pression.

**Le sénateur Tunney:** Je suis heureux de l'entendre. J'avais clairement l'impression que le TCSPS allait en quelque sorte à l'encontre du principe de la péréquation, en ce sens que les assiettes des différents programmes ne sont pas les mêmes, n'est-ce pas?

**M. Broadway:** En un sens, je dirais que c'est la même chose. Je reviens à ce que je disais au sujet de la péréquation dans le contexte des paragraphes 36(1) et 36(2). Le programme du TCSPS représente la contribution du gouvernement fédéral dans les domaines de la santé, de l'enseignement postsecondaire et de l'aide sociale. En un sens, il sert à financer exactement les mêmes types de programmes. Ce sont les programmes principaux, outre les programmes d'enseignement primaire et secondaire, qui sont offerts par les provinces.

**Le sénateur Tunney:** Le TCSPS ne fonctionne pas selon une certaine formule, comme c'est le cas pour la péréquation, ou est-ce que je fais erreur?

**M. Broadway:** Non, dans le cas du TCSPS, les fonds sont répartis de façon équitable selon la composition démographique, ce qui n'est pas le cas pour la péréquation.

**Le président:** On me rappelle d'ajouter un petit détail à ce que le sénateur Furey a mentionné précédemment. Je remarque que vous avez dit, monsieur Broadway, que vous reconnaissez que les besoins spéciaux sont un élément de péréquation pour des raisons démographiques, par exemple, le vieillissement de la population. Un autre aspect qui a été porté à notre attention par le premier ministre de Terre-Neuve lorsqu'il a comparu devant notre comité nous a frappés. Il a dit que c'est une chose que de fournir des soins de santé à 600 000 personnes dans la ville de Winnipeg, mais que c'est un tout un autre problème que de tenter d'offrir des services de santé ou d'autres services à 600 000 personnes qui sont dispersées dans une province aussi vaste que Terre-Neuve. Le sénateur Moore, qui n'est pas ici ce soir, est lui aussi de la Nouvelle-Écosse et nous rappelle constamment que sa province est désavantagée par la formule de calcul par habitant pour ce qui est de l'enseignement postsecondaire, et que c'était peut-être également le cas d'autres provinces dans la région de l'Atlantique qui comptent un grand nombre d'universités mais où la population totale est relativement peu nombreuse. Je présume que lorsque vous pensez aux besoins, vous incluez des facteurs comme celui que je viens de mentionner.

**M. Broadway:** C'est un argument difficile — à savoir si la péréquation devrait indemniser les provinces où les coûts sont plus élevés pour offrir les services. Le terme «nécessiteux» est utilisé en économie pour refléter des écarts purement démographiques. Une province qui compte un pourcentage de retraités deux fois plus élevé que d'autres aura davantage de dépenses médicales et devra percevoir des taxes pour offrir les services à ces gens.

Cost is a different element. Cost is one of the reasons you observe the big differences between urban and rural areas that Senator Bolduc mentioned earlier. The extent to which you want to equalize cost is not obvious. On the one hand, you would like to provide the same level of health services to people who live in the outback as you provide to people who live in Saint John's, for example.

**The Chairman:** You do not really do that.

**Dr. Boadway:** No. There is an efficiency cost associated with trying to compensate for differences in costs of providing services. It might be equitable to make the provision of services more equal between high-cost regions and low-cost regions — between Yellowknife and Winnipeg, for example. When I talk about needs as a component of equalization, I am not talking about the differences in the cost of providing services, but about needs arising from differences in demography.

**The Chairman:** It is fair enough to explain that to us, but I would like to think that you, and others concerned, would take this other aspect into consideration. Modesty prevents me from overstating the case of Nova Scotia, but the fact that they have many universities does make a positive contribution, some of us like to think, to the country as a whole. I am glad to hear you agree with that.

**Senator Furey:** You did say that one of the goals is to enable provinces to provide comparable services. I stated that if you were to maintain the distribution of CHST on a per-capita basis, not only would you not be attaining that goal, the margin would actually widen. At that time, did you not say that you would include a needs factor in a distribution of that particular program?

**Dr. Boadway:** Yes, I did.

**Senator Furey:** If you just do it baldly, on a per-capita basis, the margin becomes wider, for reasons we discussed earlier — declining population and increased burden on health care. The gap does not narrow or stay the same; it gets wider. Comparable services go out the window, and thus the goal of the program goes out the window.

**Dr. Boadway:** You have to be cautious when you try to equalize for costs, because then you are faced with the following situation: Because it is expensive to live in Vancouver, the British Columbia government has to pay doctors a great deal to live there. Thus we should be equalizing British Columbia for the fact that it is more costly to provide services in Vancouver.

You must be careful about going down that road.

**The Chairman:** You do not want to get into trouble with the economists' association. There are heresies, I suppose. Still, going too far down that road might be one of them.

Le coût est un élément différent. Le coût est l'une des raisons pour lesquelles il y a de si grandes différences entre les régions urbaines et rurales comme vient de le mentionner le sénateur Bolduc. Il n'est pas évident de déterminer dans quelle mesure on veut égaliser les coûts. D'une part, on aimerait offrir le même niveau de services de santé aux gens qui vivent à la campagne qu'à ceux qui vivent à Saint-Jean, par exemple.

**Le président:** On ne veut pas vraiment faire cela.

**M. Broadway:** Non. Il y a un coût d'efficacité si l'on tente d'indemniser les provinces pour les écarts dans les coûts de prestation des services. Il serait peut-être équitable de rendre le coût des services plus équitable entre les régions à coût élevé et les régions à coût moins élevé — entre Yellowknife et Winnipeg, par exemple. Lorsque je dis que le besoin est une composante de la péréquation, je ne parle pas des écarts de coût pour de prestation des services, mais plutôt des besoins qui découlent des écarts au niveau démographique.

**Le président:** C'est très bien de nous expliquer cela, mais j'aimerais que vous, et d'autres personnes intéressées, teniez compte de cet autre aspect. Par modestie, je ne voudrais pas trop insister sur le cas de la Nouvelle-Écosse, mais le fait est que certains d'entre nous estimons que cette province compte bon nombre d'universités qui apportent une contribution positive à l'ensemble du pays. Je suis heureux de vous entendre dire que vous êtes d'accord avec cela.

**Le sénateur Furey:** Vous avez dit que l'un des objectifs était de permettre aux provinces d'offrir des services comparables. J'ai dit que si la formule de distribution du TCSPS par habitant était maintenue, non seulement on ne pourra atteindre cet objectif, mais que l'écart augmentera en fait. À ce moment-là, n'avez-vous pas dit que vous incluriez un facteur de besoins dans la répartition des fonds dans le cadre de ce programme en particulier?

**M. Boadway:** Oui, c'est ce que j'ai dit.

**Le sénateur Furey:** Si on distribue ces fonds d'une mauvaise façon, selon la formule par habitant, l'écart augmente, pour les raisons mentionnées précédemment — la baisse de population et un fardeau de plus en plus lourd en matière de soins de santé. L'écart ne diminue pas ni ne reste le même; il s'élargit. Autant dire adieu aux services comparables et par conséquent à l'objectif du programme.

**M. Boadway:** Il faut être prudent lorsqu'on tente d'égaliser les coûts, car on s'expose à la situation suivante: étant donné qu'il coûte cher de vivre à Vancouver, le gouvernement de la Colombie-Britannique doit verser un salaire beaucoup plus élevé aux médecins pour qu'ils vivent là-bas. La formule de péréquation devrait donc tenir compte du fait qu'en Colombie-Britannique la prestation de services à Vancouver coûte beaucoup plus cher.

Il faudrait faire bien attention de ne pas s'engager dans cette voie.

**Le président:** On ne voudrait pas avoir des problèmes avec l'Association des économistes. Il y a des hérésies, je suppose, et ce serait le cas si on allait trop loin et si on se retrouvait sur cette voie.



**Senator Banks:** I will return to my earlier topic, because it was instructional. I thank you for removing the scales from my eyes.

I took some comfort, until we heard from you today, from the fact that the 33 sources of revenue were based on the capacity of the provinces to raise funds from each of those areas. I do not wish to ascribe Machiavellian or ulterior motives to any province, and I am not suggesting there would even be a good reason to do this, but having been in the grants business before, I know that sometimes you can manipulate a perfectly good and auditable statement to show a deficit and therefore be eligible for certain kinds of funding.

Since we are talking about empirical information in determining the averages of those revenues across the board, would it not be possible for a province to vacate room on its tax capacity, that is to say, lower provincial income taxes and sales tax, and have that room taken up by equalization payments?

At the moment, British Columbia is still a contributing province, but that is precarious. By squirreling nuts away in the right place, could that or any other province show a deficit situation that would allow the reduction of personal income taxes or the level of sales tax, et cetera, and have that difference made up through eligibility for equalization?

I am not suggesting that would be wise or prudent in terms of pride of place, but since we are dealing with real money raised, that would be at least theoretically possible.

**Dr. Boadway:** You are asking if it is possible for provinces to manipulate the amount of equalization they get by changing their own domestic policies. The answer is, in some cases it is, but not in the blatant way that you are suggesting. To take the British Columbia example, the tax rate that British Columbia imposes on the income of its residents does not have a direct bearing on the equalization entitlement that it receives, unless it changes the amount of income within the jurisdiction itself.

**Senator Banks:** That would have an effect if B.C. moved from being a have province to a have-not province, would it not?

**Dr. Boadway:** They cannot do that. Whether or not a province is a have or have-not province depends upon the level of income, the size of the tax base and the amount of income in the province. Unless a province can manipulate the tax system to change the size of residents' incomes, their equalization entitlement will not be affected, because that is based on the size of the province's base and the size of per-capita income, in terms of income tax, relative to the national average.

**Senator Banks:** As opposed to the actual income tax it charges.

**Le sénateur Banks:** Je vais revenir au sujet que j'ai soulevé précédemment, car il était très instructif. Je vous remercie de m'avoir ouvert les yeux.

Jusqu'à ce que nous entendions votre témoignage aujourd'hui, j'étais en quelque sorte rassuré du fait que les 33 sources de recettes étaient fondées sur la capacité des provinces de percevoir des fonds de chacune de ces catégories. Je ne voudrais pas prêter des motifs ultérieurs ou machiavéliques aux provinces, et je ne laisse pas entendre qu'il y aurait même une bonne raison pour le faire, mais comme j'ai déjà travaillé dans le domaine des subventions, je sais que parfois il est possible de manipuler un très bon état financier tout à fait vérifiable pour qu'il indique un déficit et être ainsi admissible à certains types de financement.

Puisque nous parlons de données empiriques pour déterminer les moyennes de ces recettes en général, ne serait-il pas possible à une province de libérer un domaine au niveau de sa capacité fiscale, c'est-à-dire d'abaisser ses impôts provinciaux sur le revenu et sa taxe de vente, qui serait remplacé par des paiements de péréquation?

En ce moment, la Colombie-Britannique est toujours une province contributaire, mais cette situation est précaire. En économisant au bon endroit, cette province, ou toute autre province, pourrait-elle accuser un déficit qui lui permettrait de réduire l'impôt sur le revenu des particuliers ou le niveau de la taxe de vente, et cetera, différence qui serait alors comblée par l'admissibilité à la péréquation?

Je ne dis pas que cela serait sage ou prudent, mais puisque nous parlons des fonds réels perçus, cela serait tout au moins théoriquement possible.

**M. Boadway:** Vous me demandez s'il est possible que les provinces manipulent les paiements de péréquation qu'elles peuvent obtenir en changeant leurs propres politiques provinciales. La réponse est oui, dans certains cas, mais pas d'une façon si flagrante que vous le laissez entendre. Si on prend l'exemple de la Colombie-Britannique, le taux d'imposition que la Colombie-Britannique impose sur le revenu de ses résidents n'a pas d'incidence directe sur le montant auquel cette province a droit aux termes de la péréquation, à moins que cela change le montant des revenus dans la province proprement dite.

**Le sénateur Banks:** Cela aurait des conséquences si la Colombie-Britannique devenait une province non nantie plutôt qu'une province nantie, n'est-ce pas?

**M. Boadway:** Cela n'est pas possible. Qu'une province soit nantie ou non nantie dépend de son niveau de revenu, de la taille de l'assiette fiscale et du montant des revenus dans cette province. À moins qu'une province puisse manipuler le régime fiscal pour changer la taille des revenus de ses résidents, le montant auquel elle a droit aux termes de la péréquation ne sera pas affecté, car il est calculé selon la taille de l'assiette de la province et du revenu par habitant, dans le cas de l'impôt sur le revenu, par rapport à la moyenne nationale.

**Le sénateur Banks:** Par opposition à l'impôt sur le revenu réel qu'elle demande.

**Dr. Boadway:** Exactly. It is not the amount of income tax it collects; it is the amount of income tax it would collect if it levied the same tax rate as the average of the others.

**Senator Banks:** You were about to explain that provinces could, in some less obvious or odious way, manipulate the system.

**Dr. Boadway:** The real problem that arises with the resources sector, for example in Labrador, is what is called the "base tax-back program." That is when the province can actually control or influence the size of a particular base. The amount of equalization that you get on account of resources depends upon the resources you extract from your jurisdiction. If you can directly control the rate of extraction of oil, gas, nickel, whatever it happens to be, from your jurisdiction, it will affect your equalization entitlement directly. That is where the real possibility for manipulation arises.

**Senator Banks:** Saskatchewan and Alberta both produce oil. If Alberta lowered its oil royalty rate, would the national average royalty rate be affected?

**Dr. Boadway:** Precisely. Saskatchewan is a good example, because there are some instances of equalization bases where almost all of the base is in one province. In that case, that province effectively controls the national average tax rate. Potash in Saskatchewan is an example. That is why there is a component of the equalization program that addresses that particular issue, although it is not a widespread problem.

**The Chairman:** Are tax points equalized?

**Dr. Boadway:** Any tax points turned over to the provinces are equalized.

**The Chairman:** How is that done?

**Dr. Boadway:** They enter into the equalization formula. It is exactly as if provinces increased their tax rates. Whenever the provinces raise more revenues, then equalization comes into play.

**Senator Banks:** The worst possible system, except for all the others.

**The Chairman:** I am not a Tory for nothing. I am leery about changes, unless I am very certain that they will work to the nation's advantage, especially to the long-term advantage of those on the receiving end. It is easy to become enthusiastic about a new formula, and you work it out and it looks like it will work to your advantage, but over time, it may not. It may have defects that we have no idea about now; whereas we know how this thing works, and we know that it can be improved, as has been suggested. That's one of the things we will want to look at. There will be people at this table who will want more drastic changes in the equalization program. We will have to have that out.

**M. Boadway:** Exactement. Ce n'est pas le montant d'impôt sur le revenu qu'elle perçoit; c'est le montant d'impôt sur le revenu qu'elle percevrait si son taux d'imposition équivalait à la moyenne du taux d'imposition des autres provinces.

**Le sénateur Banks:** Vous alliez expliquer que les provinces pourraient, d'une façon peut-être moins évidente ou moins odieuse, manipuler le système.

**M. Boadway:** Le problème en réalité découle du fait que dans le secteur des ressources, par exemple au Labrador, il y a ce qu'on appelle le «programme de recouvrement fiscal», c'est-à-dire que la province peut en fait contrôler ou influencer la taille d'une assiette fiscale particulière. Le montant de la péréquation que la province obtient pour les ressources dépend des ressources qu'elle extrait. Si elle peut contrôler directement le taux d'extraction du pétrole, du gaz, du nickel ou une autre de ses ressources, cela aura une incidence directe sur le montant auquel elle aura droit au titre de la péréquation. Voilà comment il est réellement possible de manipuler le système.

**Le sénateur Banks:** La Saskatchewan et l'Alberta sont deux provinces productrices de pétrole. Si l'Alberta réduisait son taux de redevance sur le pétrole, le taux de redevance moyen national serait-il affecté?

**M. Boadway:** Précisément. La Saskatchewan est un bon exemple, car, dans certains cas, presque toute l'assiette se trouve dans une province. Dans ce cas, la province contrôle en fait le taux d'imposition moyen national. La potasse en Saskatchewan est un bon exemple. C'est pourquoi il y a un élément du programme de péréquation qui aborde ce problème en particulier, bien que ce ne soit pas un problème généralisé.

**Le président:** Les points d'impôt sont-ils pris en compte dans le calcul de la péréquation?

**M. Boadway:** Tous les points d'impôt qui sont cédés aux provinces sont pris en compte dans le calcul.

**Le président:** De quelle façon?

**M. Boadway:** Ils entrent dans la formule de calcul de la péréquation. C'est exactement comme si les provinces augmentaient leur taux d'imposition. Dès que les provinces perçoivent davantage de recettes, la péréquation entre en jeu.

**Le sénateur Banks:** Le pire des systèmes possibles, sauf pour tous les autres.

**Le président:** Je ne suis pas conservateur pour rien. Je me méfie des changements, à moins d'être tout à fait certain qu'ils seront à l'avantage du pays, particulièrement à l'avantage à long terme des bénéficiaires. Il est facile de s'enthousiasmer pour une nouvelle formule, on fait un petit calcul et on a l'impression que cela sera à son avantage, mais avec le temps, ce n'est peut-être pas le cas. Il peut y avoir des lacunes qu'on ne soupçonne pas à l'heure actuelle tandis que nous savons comment le système actuel fonctionne, et nous savons qu'il peut être amélioré, comme on l'a laissé entendre. C'est l'une des choses que nous voudrions examiner. Il y aura des gens autour de cette table qui voudront que des changements plus draconiens soient apportés au régime de péréquation. Il faudra donc en parler.



I hope you have enjoyed this seminar as much as we have, professor. It has been a very interesting evening. Not only have you identified some of the key issues in a very articulate fashion, but you have also left us with much food for thought and shown us the way for our deliberations. This is a very good document and your testimony has been very helpful to us. Thank you.

Honourable senators, Tuesday morning at 9:30, we will hear the Minister of Finance of Nova Scotia, the Honourable Neil LeBlanc.

**Senator Tunney:** Chair, I cannot be here on Monday or Tuesday. I will be out of the city or the province.

**The Chairman:** For you, we again have a Wednesday evening meeting. We will be hearing from the Minister of Finance of Manitoba and also Professor Boucher, from Quebec, and recommended to us by Senator Bolduc.

The committee adjourned.

J'espère que vous avez apprécié cette séance autant que nous monsieur. La soirée a été très intéressante. Non seulement vous avez dégagé certains des problèmes clés d'une façon très claire, mais vous nous avez par ailleurs laissé beaucoup de matière à réflexion et vous nous avez indiqué la voie à suivre dans nos délibérations. C'est un excellent document et votre témoignage nous a été très utile. Merci.

Honorables sénateurs, mardi matin à 9 h 30, nous entendrons le Ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse, l'honorable Neil LeBlanc.

**Le sénateur Tunney:** Monsieur le président, je ne pourrai être ici lundi ni mardi. Je serai au dehors de la ville ou de la province.

**Le président:** Pour vous, nous aurons une autre séance mercredi soir. Nous entendrons alors le ministre des Finances du Manitoba et le professeur Boucher du Québec, que nous a recommandé le sénateur Bolduc.

La séance est levée.

---







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*From Queen's University:*  
Dr. Robin Boadway.

*De l'Université Queen's:*  
M. Robin Boadway.

1  
213  
114



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la  
trente-septième législature, 2001

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Tuesday, November 6, 2001

Le mardi 6 novembre 2001

Issue No. 27

Fascicule n° 27

### Seventh meeting on:

The effectiveness and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation

### Septième réunion concernant:

L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables

### APPEARING:

Neil LeBlanc, Minister of Finance  
of Nova Scotia

### COMPARAÎT:

Neil LeBlanc, ministre des Finances  
de la Nouvelle-Écosse

### WITNESS:

(See back cover)

### TÉMOIN:

(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*November 6, 2001*)

The name of the Honourable Senator Comeau substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*November 5, 2001*)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stratton substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 6 novembre 2001*)

Le nom de l'honorable sénateur Comeau substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 5 novembre 2001*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 6, 2001  
(32)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:32 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Comeau, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Mahovlich, Murray, P.C. and Tunney (11).

*Other senator present:* The Honourable Senator Oliver (1).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

APPEARING:

Neil LeBlanc, Minister of Finance of Nova Scotia.

WITNESS:

*From the Government of Nova Scotia:*

Elizabeth A. Cody, Executive Director, Fiscal and Economic Policy, Nova Scotia Finance Department

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

Mr. LeBlanc made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 11:05 a.m., the committee continued its meeting in camera to discuss a draft budget.

The Chairman presented the following draft budget for the fiscal year 2001-2002 for consideration by members of the committee:

Professional and Other Services	\$ 3,000
Total	\$ 3,000

After discussion, the Honourable Senator Doody moved — That the committee adopt the proposed budget and that the Chair submit the budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion it was adopted.

At 11:20 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 6 novembre 2001  
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 32, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Comeau, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Mahovlich, Murray, c.p. et Tunney (11).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Oliver (1).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

Neil LeBlanc, ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse.

TÉMOIN:

*Du gouvernement de la Nouvelle-Écosse:*

Elizabeth A. Cody, directrice exécutive, Politiques fiscales et économiques, ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit l'examen de l'efficacité et des améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

M. LeBlanc fait une déclaration et répond aux questions posées par les membres du comité.

À 11 h 05, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour discuter du budget proposé.

Le président propose aux membres du comité le budget suivant pour l'exercice 2001-2002:

Services professionnels et autres	3 000 \$
Total	3 000 \$

Après discussion, l'honorable sénateur Doody propose que le comité adopte le budget proposé et que le président le soumette au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Tōnu Onu

*Clerk of the Committee*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, November 6, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:32 a.m. to examine the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Senators, this is the committee's sixth public hearing on the subject of equalization. We have been mandated to examine and report on the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

[*Translation*]

**Mr. Neil LeBlanc, Minister of Finance of Nova Scotia:** Thank you Mr. Chairman for the opportunity to come before you today to share Nova Scotia's concerns on what we consider to be a fundamental cornerstone of our federation. Pursuant to section 36(2) of the Constitution, Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

[*English*]

We must recognize that the constitutional commitment to equalization in section 36(1) of the Constitution Act is meant to complement another fundamental cornerstone to this federation. Section 36(1) of the Constitution commits the Government of Canada and the provincial governments to promoting equal opportunities for the well-being of Canadians and to furthering economic development to reduce disparity in opportunity.

Equalization on its own is self-perpetuating. The commitment of section 36(1) is to ensure that it does not happen. It makes a national commitment to build strong economies within the federation that will sustain the level and the quality of programs and services needed by all Canadians. Until that economic strength is achieved, however, and our provincial economies become self-sustainable, the important role that equalization assumes within our federation cannot be understated.

The equalization program has served us well over the past four decades. Since its introduction in 1957, it has channelled critical additional resources into Nova Scotia that have enabled us to provide a level of essential services that we would not have been able to afford otherwise. The inflow of those transfers to the province has provided us with the additional fiscal flexibility

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 6 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 32 pour effectuer une étude sur l'efficacité et les améliorations qui pourraient être apportées à la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, il s'agit de la sixième séance publique où notre comité examine la question de la péréquation. Nous avons reçu le mandat de faire une étude et de produire un rapport sur l'efficacité et les améliorations qui pourraient être apportées à la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

[*Français*]

**M. Neil LeBlanc, ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse:** Monsieur le président, je tiens à vous remercier de me donner l'occasion de vous faire part des préoccupations de la Nouvelle-Écosse, en ce que nous considérons comme la pierre angulaire de notre fédération. Conformément à l'article 336 de la Loi constitutionnelle, le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent à respecter le principe des paiements de péréquation effectués, de sorte que les gouvernements provinciaux disposent de revenus suffisants, et d'offrir un niveau de services publics comparables à des taux d'imposition raisonnables et comparables.

[*Traduction*]

Nous devons reconnaître que cet engagement constitutionnel à l'égard de la péréquation, énoncé au paragraphe 36(1) de la Loi constitutionnelle, vise à poser une autre pierre angulaire à notre fédération. Par ce paragraphe de la Loi constitutionnelle, les gouvernements fédéral et provinciaux s'engagent à promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être et à favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances.

À l'exclusion de toute autre mesure, la péréquation a tendance à se perpétuer. Or, l'engagement énoncé au paragraphe 36(1) vise justement le contraire: Le but de cet article est qu'il s'édifie, au sein de la fédération, des économies solides propres à assurer à tous les Canadiens le niveau et la qualité de programmes et de services dont ils ont besoin. Toutefois, d'ici à ce qu'on atteigne pareille santé économique et que nos économies provinciales puissent s'autosuffire, on doit se garder de sous-estimer le rôle que joue la péréquation au sein de notre fédération.

Le programme de péréquation nous a bien servi au cours des quatre dernières décennies. Depuis sa création en 1957, il a canalisé vers notre province des ressources additionnelles cruciales qui nous ont permis de fournir un niveau de services publics essentiels que, seuls, nous n'aurions pas été en mesure de nous offrir. L'apport de ces transferts a procuré à la

necessary to provide both comparable levels of basic services and simultaneously stimulate the growth of our economy through competitive tax policies.

As a result of such investment into our region, our overall provincial economy expanded and our per capita GDP and personal income levels per capita grew to represent 78.9 per cent and 87 per cent of the national average respectively by 1991.

Since the early 1990s, however, our progress in closing the gap with the rest of the country has stalled. Federal expenditures into the region have decreased and the limitations on the equalization program have reduced our overall fiscal capacity levels. Our fiscal capacity after equalization transfers is now only 96 per cent of the national average. This is in contrast to some of the more wealthy provinces whose fiscal capacity is well above the national average. For example, Ontario is at 105 per cent and Alberta is at 153 per cent.

Like most public programs, the equalization program has come under some criticism over the years. There are some who say that the program should be scrapped completely. They would argue that it is a welfare trap being paid for on the backs of the wealthier provinces. There are also those who say that it should be radically changed to address what are perceived as fundamental flaws in its design.

It should be clearly understood that equalization transfers are funded from taxes paid by all Canadians in all provinces. Nova Scotia's own taxpayers contribute as much in taxes to the federal treasury relative to the size of their economy as other Canadians, even those live in the more advantaged provinces.

It is from this national pool of resources that the federal government draws the revenues necessary to fulfil the constitutional commitment to provide equalization transfers to the less wealthy provinces. It must also be clearly understood that all provinces strive, first and foremost, to increase their own self-sufficiency and to build strong economies that will allow them to provide the high quality programs and services necessary to meet the needs of its citizens.

Unfortunately for many provinces within this federation, such opportunities have not been sufficient in the past. As the wealthier provinces within this nation grow and prosper, their ability to enhance the level and quality of their programs is similarly enhanced. This has posed a continual challenge to the less wealthy provinces to maintain comparable levels of services at comparable levels of taxation.

The current equalization formula for determining the levels of these transfers has come under criticism over the years for being far too complex and understood by only a few. Those critics would see the formula radically changed and replaced with an alternate, seemingly simpler measurement. Governments must respond to those arguments with caution.

Nouvelle-Écosse la flexibilité financière supplémentaire qu'il lui fallait pour à la fois offrir des niveaux comparables de services de base et stimuler la croissance de son économie au moyen de politiques fiscales compétitives.

Ces investissements dans notre région ont accéléré le développement de l'ensemble de notre économie provinciale et favorisé une augmentation de nos niveaux de PIB par habitant et de revenus personnels, qui, en 1991, ont atteint respectivement 78.9 p. 100 et 87 p. 100 de la moyenne nationale.

Depuis le début des années 90, cependant, nos espoirs de rattraper le reste du pays se sont estompés. Les dépenses fédérales dans la région ont diminué, et les limites imposées au programme de péréquation ont réduit notre capacité fiscale globale. Après comptabilisation des transferts de péréquation, notre capacité fiscale s'établit maintenant à 96 p. 100 de la moyenne nationale. Nous accusons donc tout un contraste avec les provinces les mieux nanties, dont la capacité financière se situe bien au-delà de la moyenne nationale. Ainsi, l'Ontario en est à 105 p. 100 et l'Alberta à 153 p. 100.

Tout comme la plupart des programmes publics, le programme de péréquation a été la cible de critiques au fil des ans. Certains disent même que ce programme devrait être totalement aboli, le qualifiant d'instrument de dépendance infernale que les provinces favorisées sont tenues de financer. D'autres soutiennent qu'il faudrait le transformer radicalement pour en corriger les profonds vices de conception.

Il faut bien saisir que les transferts de péréquation sont en fait financés à même les impôts des Canadiens de toutes les provinces. Ce que les contribuables de la Nouvelle-Écosse versent au Trésor fédéral, compte tenu de la taille de leur économie, équivaut à ce qu'y versent les autres Canadiens, y compris ceux qui vivent dans les provinces plus favorisées.

C'est à même ce bassin national de ressources que le gouvernement fédéral tire les revenus dont il a besoin pour respecter son engagement constitutionnel de fournir des transferts de péréquation aux provinces moins bien nanties. Il faut être bien conscient que toutes les provinces cherchent avant tout à parvenir à l'autosuffisance et à raffermir leur économie pour pouvoir offrir les programmes et services de haute qualité que réclament leurs citoyens.

Malheureusement pour plusieurs provinces au sein de cette fédération, les occasions de se développer n'ont pas été suffisamment nombreuses par le passé. Pour autant que les provinces favorisées connaissent la croissance et la prospérité, leur aptitude à améliorer la qualité et le niveau de leurs programmes s'en trouve également accrue. Le maintien de niveaux comparables de services, à des taux d'imposition compétitifs, représente un défi continu pour les provinces moins riches.

La formule actuelle de péréquation, qui sert à déterminer le niveau de ces transferts, a été critiquée au fil des ans sous prétexte qu'elle serait trop complexe et qu'elle ne serait comprise que par un petit nombre. Ceux qui la critiquent aimeraient la voir considérablement modifiée et remplacée par une autre apparemment plus simple. Le gouvernement doit ici faire preuve de discernement.



The current equalization mechanism provides for a comprehensive accounting of the actual revenue-raising ability of provinces from the wide range of sources available. Governments must not rush to dismiss such progress in the face of misunderstanding and perceived complexity.

The real threat that has emerged within the system of equalization transfers today has come about because of cost-cutting measures taken by the federal government over the last two decades. Over the period 1983 to date, federal equalization transfers have declined significantly as a percent of national GDP and have accounted for a decreasing share of federal revenues. I do not intend to minimize the significance of federal dollars currently provided under this program. However, when compared to what funds are needed to do the job to fulfil the constitutional commitment, they are inadequate.

Our government struggles with the extremely difficult choices arising from the escalating cost pressures and increasing competitiveness from some of our sister provinces. Our ability to respond to those pressures in a fiscally responsible manner has been difficult. We are committed, however, to making the decisions necessary to live within our means.

Two years ago, when I assumed this post, the Province of Nova Scotia faced an annual deficit of approximately \$500 million. Over the past two years, we have worked hard to turn the financial circumstances of the province around. Our deficit for last year was forecast at \$199 million, and we are working toward reducing that even further in the current year, with a budget forecast deficit of \$91 million. Our goal is to have a balanced budget by next year.

Our progress in reducing our deficit has come from making difficult choices and sacrifices. On a per capita basis in Nova Scotia, program expenditures have been the second lowest in the country in each of the last three years. It is very clear that if we are to maintain our programs and services at comparable levels to other provinces we must have adequate federal support.

Nova Scotia depends upon equalization to help us deal with those challenges. Unfortunately, federal cost-cutting actions over the past several years have severely threatened our ability to effectively manage those challenges. To help you understand the impacts, honourable senators, I will give some examples.

Reduction in the core standard from a 10-province standard to one of five provinces in 1982-83 has cost Nova Scotians roughly \$113 million annually, on average, or \$2.3 billion in total since 1982. The introduction of a ceiling on the growth in annual entitlements under the formula has cost Nova Scotia over

Le mécanisme actuel de péréquation comptabilise de manière exhaustive la capacité réelle qu'ont les provinces de générer des revenus à partir d'un vaste éventail de sources disponibles. Il est essentiel que le gouvernement prenne garde d'aller mettre au rancart du revers de la main les améliorations qui ont été apportées au fil des ans à la formule sous prétexte que certains prétendent qu'elle suscite de la mécontente et qu'elle est trop complexe.

La véritable menace qui pèse sur le régime des paiements de péréquation tient aux coupes que le gouvernement fédéral a effectuées dans ses dépenses au cours des deux dernières décennies. Depuis 1983, le poids relatif des transferts fédéraux de péréquation par rapport au PIB national a chuté de façon significative, et ces transferts accaparent une part de moins en moins grande des revenus fédéraux. Je ne veux pas par là minimiser l'importance que revêt pour nous la part des deniers fédéraux que nous touchons dans le cadre de ce programme. Ce que j'affirme toutefois, c'est qu'en regard de ce qui est requis pour respecter l'engagement constitutionnel, ces transferts sont insuffisants.

Notre gouvernement est quotidiennement contraint de faire des choix extrêmement difficiles en raison de l'escalade des coûts des services et de la concurrence de plus en plus vive que nous livrent certaines provinces. Notre capacité à réagir à ces pressions d'une manière fiscalement responsable est précaire. Nous entendons cependant prendre les décisions qui s'imposent pour que nous puissions vivre selon nos moyens.

Il y a deux ans, lorsque je suis entré en fonction, la province de la Nouvelle-Écosse devait faire face à un déficit annuel de plus de 500 millions de dollars. Ces deux dernières années, nous n'avons négligé aucun effort pour redresser la situation financière de la province. Notre déficit pour le dernier exercice devrait s'élever à 199 millions de dollars, et nous allons tâcher de le ramener à 91 millions au cours du présent exercice. Notre objectif est de présenter un budget équilibré d'ici l'an prochain.

C'est toutefois aux prix de choix difficiles et de lourds sacrifices que nous sommes parvenus à réduire autant notre déficit. Ces trois dernières années, la Nouvelle-Écosse s'est classée à l'avant-dernier rang au pays pour ce qui est du montant des dépenses de programmes par habitant. Il est évident que, pour maintenir nos programmes et services à des niveaux comparables à ceux des autres provinces, nous devons disposer d'un soutien fédéral adéquat.

La Nouvelle-Écosse a besoin de la péréquation pour relever ces défis. Malheureusement, les mesures fédérales de restriction des dépenses, ces dernières années, ont mis sérieusement en péril notre capacité de faire face à la situation. Pour vous aider à comprendre les impacts qu'ont eus ces réductions, permettez-moi, mesdames les sénateurs et messieurs les sénateurs, de vous donner quelques exemples.

La réduction de dix à cinq, en 1982-1983, du nombre de provinces sur lesquelles on se fonde pour établir la norme du programme nous a coûté environ 113 millions de dollars en moyenne annuellement, soit 2,3 milliards de dollars au total, depuis 1982. L'adoption d'un plafond en ce qui concerne la

\$250 million since the 1980s, with the continuing threat of further losses, most recently in respect of 2000-01. A five-year phase-in of technical improvements to the formula as identified pursuant to the 1999-2000 renewal process has cost Nova Scotia an estimated \$100 million over the 1999-2000 to the 2003-04 period.

The arbitrary federal limitation and user-fee revenues included within the formula in the 1999-2000 renewal cost Nova Scotia \$40 million. The further threat of full elimination of such revenues in the upcoming renewal poses an additional \$40 million annual risk to the province.

In total, these federal restraint measures on the equalization program have cost Nova Scotia \$2.6 billion in foregone revenues over the past 20 years. The costs to all equalization-receiving provinces have exceeded \$30 billion during this period.

We have struggled with the shrinking federal support in the face of increasing social program needs and costs. The equalization program does not look at the differences in spending needs and the capacity to meet those needs. For the less wealthy provinces in this country, both equalization and the Canada Health and Social Transfer, or CHST, are vital to the quality and level of health and social programming we are able to provide.

As part of the federal restraint measures of the 1990s, the overall level of support provided through the CHST was also dramatically reduced and the allocation among provinces altered. Reduction in federal CHST funding cost Nova Scotia over \$640 million between 1996-97 and 1999-2000. It also made an erroneous assumption that underlying social program costs are equal per capita across the country.

We have real and threatening pressures as a result of higher-than-average incidence of illness, much of which is driven by challenging social circumstances faced by many residents of Nova Scotia. We have the second lowest rate of full-time employment in the country, average incomes that are 85 per cent of Canadian levels and the highest rate of child poverty in the country. In the face of these and other significant statistics, and the cost pressures that they invoke, the federal measures taken throughout the last decade are, indeed, worrisome.

Our challenges do not stop there. For Nova Scotia, tax reduction strategies introduced in the more wealthy provinces will seriously threaten the competitiveness of a small province such as

croissance des droits versés annuellement en vertu de la formule a coûté à la Nouvelle-Écosse plus de 250 millions de dollars depuis les années 80, sans compter les pertes supplémentaires que nous risquons constamment de devoir subir, surtout depuis 2000-2001. L'application graduelle, sur cinq ans, d'améliorations techniques à la formule, selon la procédure de renouvellement adoptée en 1999-2000, aura coûté à la Nouvelle-Écosse quelque 100 millions de dollars pour la période de 1999-2000 à 2003-2004.

La limite fédérale arbitraire sur les revenus provenant des frais modérateurs, incluse dans la formule lors du renouvellement de 1999-2000, coûte 40 millions de dollars par an à la Nouvelle-Écosse. De plus, la menace, lors de la prochaine révision de la formule, de l'élimination complète de tels revenus dans le calcul risque de nous faire perdre 40 millions de dollars de plus chaque année.

Au total, cette réduction des versements de péréquation du gouvernement fédéral représente pour la Nouvelle-Écosse, en regard de ce que nous aurions autrement reçu, une perte de revenus potentielle de 2,6 milliards de dollars pour les vingt dernières années. Le manque à gagner pour l'ensemble des provinces bénéficiaires durant cette période dépasse les 30 milliards de dollars.

Nous avons vu le soutien fédéral diminuer alors même que nous étions contraints de faire face à des besoins et à des coûts croissants au titre des programmes sociaux. Le programme de péréquation ne tient nullement compte des différences dans les besoins de dépenser ni de l'aptitude à répondre à ces besoins d'une province à l'autre. Pour les provinces moins nanties, la péréquation autant que le transfert social canadien, le TCSPS, sont vitaux pour assurer la qualité et le niveau des programmes de santé et sociaux que nous sommes en mesure d'offrir.

Dans le cadre du programme fédéral de compressions budgétaires des années 90, le niveau global de soutien accordé aux provinces au titre du TCSPS a également diminué de façon dramatique, parallèlement à une modification de la répartition des montants entre les provinces. La réduction des subventions versées au titre du TCSPS a coûté à la Nouvelle-Écosse plus de 640 millions de dollars entre 1996-1997 et 1999-2000. On a également fondé les subventions sur la fausse prémisse que les coûts sous-jacents des programmes sociaux étaient égaux par habitant d'un bout à l'autre du pays.

Une incidence de morbidité supérieure à la moyenne, attribuable en grande partie à la condition sociale précaire dans laquelle vivent de nombreux résidents de la Nouvelle-Écosse, crée des pressions réelles et inquiétantes. Nous occupons l'avant-dernier rang au pays pour ce qui est du taux d'emploi à temps plein, le revenu moyen des Néo-Écossais représente 85 p. 100 du revenu moyen des Canadiens, et nous avons le taux de pauvreté infantile le plus élevé Canada. Devant ces statistiques et d'autres tout aussi inquiétantes, et compte tenu des coûts que tous ces problèmes engendrent, force nous est de conclure que les mesures fédérales prises au cours de la dernière décennie ont véritablement de quoi inquiéter.

Nos épreuves ne s'arrêtent pas là. Pour la Nouvelle-Écosse, les stratégies de réduction d'impôt adoptées par les provinces riches menacent sérieusement la compétitivité d'une petite province



Nova Scotia if they go unheeded. We need to remain competitive in order to attract and maintain investment levels within the province.

These challenges speak to the fiscal imbalances that exist in Canada today. Not only are there imbalances between and among provinces, often referred to as horizontal imbalances, but there is also a vertical imbalance that exists between the federal government and the provinces in terms of available revenues and expenditure responsibilities.

I would be remiss if I did not take the opportunity to comment on Nova Scotia's current effort to receive its rightful share of the revenues that will be generated through our offshore oil and natural gas developments. The campaigns of both Premier John Hamm of Nova Scotia and Premier Roger Grimes of Newfoundland and Labrador are not about equalization or proposing changes to the equalization program. Offshore fiscal fairness is focused solely on achieving one of the main objectives contained in our offshore accord:

... to recognize the right of Nova Scotia to be the principle beneficiary of the petroleum resources in the offshore area.

We are not the principal beneficiaries of our offshore revenues; the federal government is. If the current implementation of the accord is not corrected, the federal government will continue to receive the primary benefits until our non-renewable resources are completely depleted. It would be positive for the nation and all Canadian provinces and territories if Nova Scotia and our sister province Newfoundland and Labrador were able to utilize the proceeds from non-renewable resources to achieve a higher degree of self-reliance.

In closing, there is urgent need to have a strong and responsive equalization program that allows all provinces, not only the wealthiest, to respond effectively to meet the needs of their citizens. The Senate Finance Committee has a rare opportunity to make a difference. The 2004 renewal of the equalization program is an opportunity to lay the foundation for Canada and the 21st century.

I urge members of the committee to recognize the importance of this commitment to the federation and to join all provinces in voicing their support for a stronger equalization program for the future. Equality is more than an ideal; we believe it is our right as Canadians.

With those few comments, Mr. Chairman, I am more than prepared to take any questions members of your committee may have.

comme la nôtre si on n'y prête pas attention. Il nous faut demeurer compétitifs si nous voulons attirer et retenir les investissements dans la province.

Ces problèmes sont révélateurs du déséquilibre fiscal qui existe actuellement au Canada. On y observe non seulement des déséquilibres horizontaux — ainsi désigne-t-on les déséquilibres entre les provinces —, mais il y a également un déséquilibre vertical entre le gouvernement fédéral et les provinces, pour ce qui est des revenus disponibles et des responsabilités en matière de dépenses.

Il serait négligent de ma part de passer sous silence les efforts que déploie actuellement la Nouvelle-Écosse en vue d'obtenir sa juste part des recettes tirées de la production pétrolière et gazière au large de ses côtes. La campagne du premier ministre John Hamm et celle de son homologue Roger Grimes, de Terre-Neuve-et-Labrador, ne concernent ni la péréquation ni les propositions de changement au programme de péréquation. L'équité fiscale qu'ils revendiquent au sujet de l'exploitation des ressources extracôtières ne vise qu'à atteindre l'un des objectifs principaux de notre Accord, qui dit textuellement ceci:

[...] reconnaître le droit de la Nouvelle-Écosse d'être le principal bénéficiaire des ressources pétrolières de la zone extracôtière.

Nous ne sommes nullement le principal bénéficiaire de nos ressources pétrolières, car c'est le gouvernement fédéral qui l'est. Si l'on ne prend pas des mesures pour corriger la façon dont l'accord est appliqué, le gouvernement fédéral continuera d'en être le principal bénéficiaire jusqu'à ce que nos ressources non renouvelables soient totalement épuisées. Pour le pays dans son ensemble et pour les provinces et territoires canadiens, il serait avantageux que la Nouvelle-Écosse de même que notre province sœur de Terre-Neuve-et-Labrador puissent utiliser les revenus de leurs ressources non renouvelables pour parvenir à une indépendance financière accrue.

Pour conclure, je vous rappelle qu'il est urgent que notre pays se dote d'un programme de péréquation solide et responsable pour permettre à toutes les provinces, et non seulement aux plus riches, de répondre efficacement aux besoins de leurs citoyens. Le Comité sénatorial des finances nationales est exceptionnellement bien placé pour contribuer à faire changer le cours des choses. Le renouvellement du programme de péréquation en 2004 est l'occasion de consolider les fondements du Canada à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle.

J'exhorte donc les membres du comité à bien vouloir reconnaître l'importance de cet engagement pour notre fédération et de joindre leur voix à celle de toutes les provinces pour exprimer leur soutien à l'adoption d'un programme de péréquation qui soit plus solide pour l'avenir. L'égalité est bien davantage qu'un idéal. En tant que Canadiens, nous croyons qu'il s'agit d'un droit.

Sur ces quelques réflexions, je termine mon exposé, monsieur le président. Je suis maintenant on ne peut plus impatient de répondre aux questions que voudront bien me poser les membres du comité.

**The Chairman:** Thank you, Mr. LeBlanc. We would also like to thank you and the Government of Nova Scotia for having left us this brief on the equalization program, and in both the official languages of this country. That is greatly appreciated.

[Translation]

I want to thank you for having made part of your presentation in French. We are pleased to hear the Minister from Nova Scotia speaking in French, his province being, after all, the birthplace of the Nouvelle-France in America. Don't you think so, senator Bolduc?

[English]

**Senator Bolduc:** That is true, let us be fair.

**The Chairman:** You come from a relatively junior place in that respect.

**Senator Bolduc:** My ancestors have been here since 1648. Let us go back.

[Translation]

**The Chairman:** They are about to celebrate a very important anniversary in Nova Scotia in 2004.

**Senator Bolduc:** Mr. LeBlanc, I have two questions for you.

[English]

**Senator Bolduc:** As a result of 1993 data, is it fair to say that the federal government does not put enough money into transfer payments when it has been proven that the financial requirements of the transfer were unsustainable in terms of the fair economic policy of the 1960s?

**Mr. LeBlanc:** That is a good question. As Minister of Finance, I have taken the time to state the fact that the federal government has a huge deficit problem. They dealt with it in three different areas. One way the federal government has dealt with the deficit is that they have worked on controlling their costs, which is admirable when you look at the deficit they had. They also reduced their CHST payments to the provinces, after setting many of the standards by which the services would be provided, especially in health care. They also established many different education and social programs that they would be sharing at 50 per cent. They limited their payments dramatically, especially in CHST, with no opportunity for growth for some considerable time.

They also looked at their equalization situation and limited their payments on that. The federal government limited its risk, in essence, in the areas that are of high expenditures: social services, health care, higher education et cetera. As revenues grew and recession occurred back in the early 1990s, the situation got much better for the federal government. I do not dispute that. Mr. Martin had a difficult task and I am pleased that the Government of Canada is now in a surplus position.

**Le président:** Merci, monsieur LeBlanc. Nous tenons également à vous remercier, vous et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, d'avoir bien voulu nous remettre ce mémoire sur le programme de péréquation et de l'avoir présenté dans les deux langues officielles de notre pays. Nous l'apprécions au plus haut point.

[Français]

Je tiens à vous remercier d'avoir prononcé une partie de votre discours en français. Nous sommes ravis d'entendre le ministre de la Nouvelle-Écosse parler français, province qui est, après tout, le berceau de la Nouvelle-France en Amérique, n'est-ce pas, sénateur Bolduc?

[Traduction]

**Le sénateur Bolduc:** C'est vrai, soyons honnêtes.

**Le président:** Vous venez d'un endroit relativement jeune sur ce plan.

**Le sénateur Bolduc:** Mes ancêtres sont ici depuis 1648. Mais revenons à nos moutons.

[Français]

**Le président:** On s'apprête à célébrer un très important anniversaire en Nouvelle-Écosse en 2004.

**Le sénateur Bolduc:** Monsieur LeBlanc, j'ai deux questions à vous poser.

[Traduction]

À la lumière des données de 1993, peut-on honnêtement prétendre que le gouvernement fédéral n'injecte pas suffisamment d'argent dans les paiements de transfert quand il a été prouvé que le fardeau financier que représentaient ces transferts était insoutenable selon les principes d'équité économique des années 60?

**M. LeBlanc:** C'est une bonne question. Comme ministre des Finances, j'ai pris le temps d'expliquer que le gouvernement fédéral a dû faire face à un énorme problème de déficit. Il s'y est attaqué sur trois fronts. D'abord, il s'est employé à restreindre ses dépenses, ce qui est admirable quand on songe au déficit auquel il lui fallait faire face. Il a également réduit ses paiements de transfert aux provinces au titre du TCSPS, après avoir établi une bonne partie des normes que les provinces seraient tenues de respecter en matière de prestation de services, notamment dans le secteur de la santé. Il a également instauré, dans les secteurs de l'éducation et des services sociaux, divers programmes dont il allait assumer la moitié des coûts. Puis, il a considérablement restreint ses transferts aux provinces, notamment au titre du TCSPS, sans possibilité de croissance pour une longue période de temps.

Il a également réduit ses paiements au titre de la péréquation. Le gouvernement fédéral a ainsi essentiellement limité son risque dans les domaines qui entraînent le plus de dépenses: les services sociaux, les soins de santé, l'enseignement supérieur, et cetera. Au moment où la récession nous a rattrapés, au début des années 90, le gouvernement fédéral a vu ses revenus augmenter et sa situation financière s'améliorer considérablement. Je ne le blâme pas pour cela. M. Martin a accompli une tâche difficile, et je me



Many of the standards and many of the programs developed were done in conjunction with the federal government being a partner, and they have removed themselves from that process and left the provinces to deal with things on their own. We have many issues with regard to equalization that we are concerned about. The cap is one that we are concerned about because as we move forward that will have an impact on Nova Scotia. The fundamental aspect of the section 36(2) of our Constitution is we would be, as much as possible, equal participants within the Constitution. There is also section 36(1). I was trying to make the point that under section 36(1) we would help provinces grow. We have not done that. Our capacity has not grown since 1990. We have stayed where we are. The intent was for our economies to continue to grow whereby Nova Scotia, and the other seven receiving provinces, would be in a position where we could receive relatively similar services.

Nova Scotia will never be Alberta. We would like to be Alberta but we know we will never reach their level of wealth. For Nova Scotia there is a happy medium, however. We cannot have everything we want because we will ask forever, but I still think the federal government has a role to play.

**Senator Bolduc:** As we know, the per capita income in Alberta is much higher than it is in the rest of Canada. Most of the provinces are between \$5,000 and \$6,000 per capita income. That does not say that this is the average income of each individual, but those are the figures for statistical purposes. In comparison, the per capita income in Alberta is \$9,000, about one-third higher than elsewhere. In a market economy, we would expect to have a migration from other provinces to Alberta, but apparently the people from Chester, Nova Scotia, prefer to stay where they are because they feel they have a better quality of life. Why should we ask the people of Alberta to pay for the rest of the other people?

**Mr. LeBlanc:** Just for Nova Scotia. Is this a trick question?

**Senator Bolduc:** This is a real question. We do not take that aspect into account. It is a social indicator that is very important. For example, I am seriously thinking of retiring.

**Senator Cools:** To Chester?

**Senator Bolduc:** No, but a place bit warmer, probably in B.C. somewhere, on the island maybe, or another island — south, I do not know. This is an important factor. We do not consider that at

réjouis de ce que le gouvernement du Canada soit maintenant en mesure de dégager des excédents budgétaires.

Pour une bonne part, les normes et les programmes ont été établis en partenariat avec le gouvernement fédéral. Or, celui-ci s'est retiré de ces programmes et a laissé les provinces se débrouiller toutes seules. Il y a plusieurs éléments qui nous inquiètent concernant la péréquation. Le plafonnement du montant des transferts est un de ceux-là, car il risque d'avoir des conséquences négatives pour la Nouvelle-Écosse. L'objectif fondamental du paragraphe 36(2) de notre Constitution était de faire en sorte que, dans la mesure du possible, nous puissions être des participants à par égale au sein de la fédération. Il y a aussi le paragraphe 36(1). Ce que j'ai essayé de faire valoir, c'est qu'aux termes du paragraphe 36(1), le gouvernement fédéral était censé aider les provinces à progresser. Ce n'est pas ce qui s'est produit. Notre capacité ne s'est pas accrue depuis 1990. Nous sommes restés au point où nous en étions. L'objectif, c'était de faire en sorte que nos économies respectives continuent de croître, ce qui devait amener la Nouvelle-Écosse et les sept autres provinces bénéficiaires de la péréquation à accéder à un niveau de prospérité qui leur permettrait d'offrir à leurs citoyens des services à peu près semblables.

La Nouvelle-Écosse ne sera jamais l'Alberta. Nous aimerions bien être l'Alberta, mais nous sommes conscients que nous n'atteindrons jamais son niveau de richesse. Pour la Nouvelle-Écosse, il doit cependant y avoir un juste milieu. Il n'y a pas lieu de croire que nous allons obtenir tout ce que nous souhaitons du seul fait que nous allons toujours en demander plus, mais je n'en crois pas moins que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer à cet égard.

**Le sénateur Bolduc:** Comme nous le savons, le revenu par habitant est beaucoup plus élevé en Alberta que dans le reste du Canada. Le revenu annuel se situe entre 5 000 \$ et 6 000 \$ par habitant dans la plupart des provinces. Cela ne veut pas dire qu'il s'agit du revenu moyen de chacun, mais ce sont des chiffres qui sont produits à des fins statistiques. Par comparaison, le revenu moyen par habitant en Alberta est de 9 000 \$ par an, donc environ le tiers de plus qu'ailleurs. Dans une économie de marché, nous nous attendrions à ce qu'il y ait migration des habitants des autres provinces vers l'Alberta, mais il semble bien que les gens de Chester, en Nouvelle-Écosse, préfèrent demeurer là où ils sont, car ils ont le sentiment d'y avoir une meilleure qualité de vie. Pourquoi devrions-nous demander aux Albertains de payer pour le reste des Canadiens?

**M. LeBlanc:** Juste pour la Nouvelle-Écosse. Est-ce une question piège?

**Le sénateur Bolduc:** C'est une vraie question. Nous ne tenons pas compte de cet aspect. Il s'agit pourtant là d'un indicateur social qui revêt une très grande importance. En ce qui me concerne, par exemple, je songe sérieusement à m'en aller à la retraite.

**Le sénateur Cools:** À Chester?

**Le sénateur Bolduc:** Non, mais à un endroit un peu plus chaud, probablement quelque part en Colombie-Britannique, peut-être dans l'île, ou dans une île du sud, je ne sais trop. Il s'agit

all. We always talk here in terms of cold statistics about the fact that you have lost \$130 million since 1982. It seems to me it is tough to be objective about that.

**Mr. LeBlanc:** We in Nova Scotia are very proud of our heritage. Nova Scotians are passionate about living in their province. I am sure your chairman will be moving back before too long. We have a high level of academic achievement within our province yet many people have left to go to Alberta, Ontario and other provinces. Many of those people have returned to Nova Scotia. We have a high percentage of seniors within our province. They are a variable resource but they also present a challenge that we should try to deal with because, of course, the older you get the more you need to receive medical programs. We paved the way for some of those provinces by educating some of our best and they have imported them but they come back to Nova Scotia afterwards.

Beyond that, it comes down to what do we want as a country. What is the basis of Confederation? Is it that we should work together? From our perspective, we want to mention the Campaign for Fairness. We want to improve our economy whereby the statistics that I quoted in my presentation will not be the same going into the future. We are passionate about that. We think there is opportunity within Nova Scotia but it will take time for it to come into play.

Alberta did not become what it is overnight. It has taken Alberta 60 years to achieve its prominence. People seem to think it was like that right from the start and it was not. It all comes back to your vision of Canada, and our vision is that we are player, we are part of it, and we should work together to solve the problems.

**Senator Bolduc:** It has been proven that if you look at national economic statistics all over the world, Canada has a more equitable society than most. Perhaps a few are more equitable than us, for example Scandinavia, but we are among the most equitable. At the same time, we have a fairly high standard of living. If you put on too much taxation you will not get additional economic growth. That is the problem. In Canada, we are highly taxed, more highly taxed than the other OECD countries. More than that, it is not viable by comparison to the U.S. Our neighbour is important to us because we deal with them all of the time. We deal with Indonesia on a small scale, but Indonesia is not our main trading partner. The main problem for us is the fact that we are near the U.S. and because of that we have to be careful in terms of taxation.

là d'un important facteur. Nous n'en tenons nullement compte. À propos du fait que vous dites avoir perdu 130 millions de dollars depuis 1982, nous nous en remettons toujours aux froides statistiques. On me semble avoir du mal à être objectif à ce sujet.

**M. LeBlanc:** En Nouvelle-Écosse, nous sommes très fiers de notre patrimoine. Les Néo-Écossais tiennent passionnément à demeurer dans leur province. Je suis sûr qu'il ne sera pas très long avant que votre président y retourne. Nos universités offrent un enseignement de haute qualité, et pourtant, bien des gens ont quitté notre province pour aller s'établir en Alberta, en Ontario et dans d'autres provinces. Beaucoup d'entre eux sont revenus vivre en Nouvelle-Écosse. Notre province compte un fort pourcentage de personnes âgées. Celles-ci représentent pour nous, à divers degrés, une ressource précieuse, mais elles ne sont pas sans nous poser certains problèmes, car, naturellement, plus on avance en âge, plus on est dépendant des services médicaux. Nous avons contribué à la prospérité de certaines autres provinces en formant des gens compétents qu'elles ont pris soin de recruter chez nous, mais ils nous reviennent plus tard.

Au-delà de ces considérations, ce qu'il nous faut nous demander, c'est ce que nous voulons comme pays. Sur quoi repose essentiellement notre Confédération? N'est-ce pas sur la solidarité? En ce qui nous concerne, nous tenons à vous rappeler notre campagne en faveur de l'équité. Nous voulons améliorer notre économie afin de ne plus avoir à afficher de statistiques du genre de celles que j'ai citées dans mon exposé. Nous y tenons passionnément. Nous croyons qu'il y a des possibilités d'avenir pour la Nouvelle-Écosse, mais il faudra du temps pour les voir se matérialiser.

L'Alberta n'est pas devenue ce qu'elle est du jour au lendemain. Il lui a fallu 60 ans pour se hisser au rang qu'elle occupe aujourd'hui. Les gens pensent qu'elle a toujours été aussi prospère, mais ce n'est pas le cas. Cela nous ramène encore à la vision que nous nous faisons du Canada. En Nouvelle-Écosse, nous nous considérons comme des participants à part entière à cette confédération, et nous estimons que c'est ensemble que nous devons régler nos problèmes.

**Le sénateur Bolduc:** Il est prouvé, d'après les statistiques économiques des divers pays du monde, que la société canadienne est l'une des plus équitables qui soit. Il y en a peut-être quelques-unes qui le sont davantage que la nôtre, par exemple celles des pays scandinaves, mais nous sommes parmi les plus équitables, sans compter que notre niveau de vie est passablement élevé. Si on alourdit trop le fardeau fiscal de nos contribuables, nous cesserons de prospérer. C'est là que se situe le problème. Les Canadiens paient beaucoup d'impôt, davantage que les citoyens des autres pays de l'OCDE. Qui plus est, notre niveau d'imposition nous place dans une position concurrentielle insoutenable par rapport aux États-Unis. Notre voisin est important pour nous, car nous traitons constamment avec lui. Nous faisons aussi affaire avec l'Indonésie sur une petite échelle, mais ce pays n'est pas notre principal partenaire commercial. Notre problème majeur, c'est que notre pays est voisin des États-Unis, et c'est pourquoi il nous faut y aller avec prudence en matière de fiscalité.



For example, we permitted people to put their money into pension funds and went a bit fast in my opinion. I always thought that we should have done that in a more timely fashion. In the first year the Canadian dollar lost two cents. Then we added, and it lost again. It is a very sensitive matter.

I have always been troubled by that problem because a little more taxation in Canada, with at least part of the money coming from Alberta presumably, and Ontario and B.C., may mean that economic growth will be smaller.

If we look in terms of redistribution we have to understand that there is a limit to it. This is a delicate matter.

Even though I have been a critical of our Minister of Finance, I sometimes have some sympathy for the Minister of Finance when he looks at the whole situation. It is not easy. You are asking for a little more equity, but suppose that, for example, you say you are at 96 per cent. You gave that statistic in the beginning. When is it enough? Is it 97 per cent or 98 per cent? What is your reaction to that?

**Mr. LeBlanc:** You have to use these statistics. You should also look at it as a comparison to the national average of GDP. In that regard, we are at about 75 per cent. There are different indicators. The indicator used for equalization shows that Nova Scotia is at 75 per cent with New Brunswick higher, and Prince Edward Island lower. Newfoundland is quite a bit lower. You have to look at what the Constitution says. Either you believe in the Constitution or you do not. The Constitution is very specific on this issue.

The Constitution says that as a Confederation we will provide comparable levels of services at comparable levels of taxation. Section 36(2) is very clear in that regard. You also talk about Alberta. We have done a lot of talking about Alberta and Ontario, and that is not fair. We have had huge changes in taxation policies in those provinces that have caused this country to experience some major problems. Competitiveness of the economies and where people work, are major issues. People now look more at what they earn than they ever did before. That is making competition a problem because we cannot compete with those provinces right now. There are very few provinces that can compete with Alberta and Ontario.

People also look at the services they receive from governments; that principle is fundamental within the Constitution. Equalization is based on whether we can afford it or not.

The points I have made about the role of the federal government and the standards that they have set show that they

Par exemple, nous avons permis à nos gens d'investir dans leur fonds de retraite et, à mon avis, nous sommes allés un peu vite à cet égard. J'ai toujours cru que nous aurions dû agir de manière plus opportune en cette matière. La première année, le cours du dollar canadien est descendu de deux cents. Puis, nous avons bonifié ces programmes, et il a perdu encore du terrain. C'est une question très délicate.

Ce problème m'a toujours préoccupé, car un léger accroissement du fardeau fiscal des Canadiens, dont une partie du moins serait, je suppose, assumée par les gens de l'Alberta, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, peut suffire à freiner notre croissance économique.

Si nous tenons à redistribuer la richesse, il nous faut comprendre qu'il y a une limite à cela. C'est une question délicate.

Même si je me suis montré critique à l'endroit de notre ministre des Finances, je sympathise parfois avec lui, obligé qu'il est de prendre en considération l'ensemble de la situation. Il n'a pas la vie facile. Vous demandez un peu plus d'équité, mais vous disiez, par exemple, que vous êtes actuellement à 96 p. 100. C'est le chiffre que vous nous avez soumis au début de votre exposé. À partir de quel niveau y a-t-il équité? Est-ce à partir de 97 p. 100, de 98 p. 100? Qu'avez-vous à dire là-dessus?

**M. LeBlanc:** Nous devons nous référer à ces statistiques. Il nous faut également considérer ce paramètre en fonction du PIB national moyen. Sur cette base, nous nous situons à environ 75 p. 100. Il y a différents indicateurs. Celui dont on se sert aux fins du calcul de la péréquation montre que la Nouvelle-Écosse est à 75 p. 100, que le Nouveau-Brunswick se situe à un niveau plus élevé, et l'Île-du-Prince-Édouard, à un niveau inférieur. Terre-Neuve est à un niveau passablement plus bas. Il faut voir ce que dit la Constitution. Ou bien on croit en la Constitution, ou bien on n'y croit pas. La Constitution est très explicite sur ce chapitre.

La Constitution dit que, comme membres de la fédération, les niveaux de services et de fiscalité des diverses provinces devront être comparables. Le paragraphe 36(2) est très clair sur ce point. Vous avez également parlé de l'Alberta. Il a été beaucoup question de l'Alberta et de l'Ontario, et ce n'est pas juste. Ces provinces ont procédé à des changements radicaux dans leurs politiques fiscales, ce qui a amené notre pays à devoir affronter de graves problèmes. La compétitivité des économies et l'endroit où les gens travaillent sont des éléments qui comptent. Plus que jamais auparavant, les gens attachent de l'importance à ce qu'ils gagnent. La concurrence pose problème, car nous ne sommes pas de taille à rivaliser avec ces provinces actuellement. Très peu de provinces peuvent concurrencer l'Alberta et l'Ontario.

Les gens s'intéressent aussi aux services qu'ils reçoivent des gouvernements; ce principe est fondamental dans la Constitution. La péréquation est fonction de la capacité d'une province d'offrir ou non ces services.

Les points que j'ai voulu faire valoir à propos du rôle du gouvernement fédéral et des normes montrent que le

have set the table. They have also enshrined in the Constitution the principle of how this nation will function.

When you are contemplating changes to equalization be careful of what you put forward. We have discussed the complexities of equalization. Many people say it is too complex and we should make it simpler. It is complex because Nova Scotia different factored into the drafting of equalization standards over a long period of time. It is important we do not suddenly make wide sweeping changes that will change many of the factors that went into the initial drafting of the equalization standards.

I am urging you as members of the Senate committee to consider those aspects, if you are to put forward suggestions regarding equalization.

**Senator Furey:** Like the people of Nova Scotia we in Newfoundland and Labrador are not the principal beneficiaries of our offshore revenues either. You indicated that if the current implementation of the accord is not corrected the federal government will continue to receive primary benefits until the non-renewable resources are depleted. What recommendations would you make to correct the accord?

**Mr. LeBlanc:** The commitment in the accord is that the provinces are the primary beneficiaries and, as such, should be able to keep the royalties until they reached a level of fiscal capacity, which I believe is 110 per cent. That was the commitment made by Pierre Elliott Trudeau back in 1982. The accord was brought about in 1984. There were also comments made by the present Parliamentary Secretary to the Prime Minister to the effect that he believed in those same principles.

Over the years as we have looked at the modules regarding personal income tax, corporate income tax and royalties and we have seen that we are receiving about 19 cents on the dollar while the federal government is receiving the remaining 81 cents. That is not what was indicated that the provinces should receive from this arrangement. The reason we have been so passionate about it is because we realize that there are very few opportunities from natural resources from which we will be able to benefit. In a sense, this is our legacy to our children. We have been pushing and trying to make the case as much as possible that this is an opportunity for our province to get on its feet.

Senator Bolduc asked why we should give to the provinces and suggested that perhaps, equalization is the wrong way to go. Do we not want a country in which the provinces are relatively strong

gouvernement a établi les règles. Il a également fait inscrire dans la Constitution le principe sur la base duquel notre pays devra fonctionner.

Je vous invite à la prudence si jamais vous envisagez de proposer des modifications au régime de péréquation. Nous vous avons parlé des complexités de la formule. Nombreux sont ceux qui disent que le calcul en est trop complexe et qu'il faudrait le simplifier. S'il est complexe, c'est que la Nouvelle-Écosse a obtenu que, dans la définition des normes de péréquation, on applique, dans son cas, des paramètres différents échelonnés sur une longue période de temps. Il importe que nous n'apportions pas subitement à ce mode de calcul des changements importants qui balaieraient nombre des facteurs dont on a tenu compte dans l'établissement initial des normes de péréquation.

Je vous exhorte à prendre ces aspects en considération si votre comité devait formuler des suggestions concernant la péréquation.

**Le sénateur Furey:** À l'instar des gens de la Nouvelle-Écosse, nous, de Terre-Neuve-et-Labrador, ne sommes pas non plus les principaux bénéficiaires des revenus tirés des gisements extracôtiers. Vous avez indiqué que, si on ne modifie pas la façon dont on applique actuellement l'accord, le gouvernement fédéral continuera de tirer le gros des bénéfices de cette exploitation tant que nos ressources non renouvelables ne seront pas épuisées. Quelles recommandations auriez-vous à formuler en vue de corriger le libellé de l'accord?

**M. LeBlanc:** Ce à quoi on s'est engagé en vertu de l'accord, c'est à ce que les provinces soient les premières bénéficiaires de l'exploitation de ces ressources, autrement dit, à ce qu'elles puissent toucher les redevances sans être pénalisées, et ce, jusqu'à ce qu'elles aient atteint un certain niveau de capacité fiscale, en l'occurrence de 110 p. 100, je crois. Tel est l'engagement qu'avait pris Pierre Elliott Trudeau en 1982. L'accord est intervenu en 1984. Il y a aussi le fait que l'actuel secrétaire parlementaire du premier ministre a affirmé qu'il souscrivait lui aussi à ce principe.

Au cours des années qui se sont écoulées depuis, nous nous sommes penchés sur les paramètres touchant l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés et les redevances, et nous avons constaté que, sur chaque dollar, nous ne recevons que 19 cents, alors que le gouvernement fédéral, lui, en touche 81. Ce n'est pas conforme à ce que cet arrangement prévoyait. Si nous réagissons si vivement devant cette constatation, c'est que nous rendons compte que nous aurons très peu de possibilités de profiter des retombées de l'exploitation de ces ressources naturelles. D'une certaine manière, c'est ce que nous laisserons à nos enfants en héritage qui est ici en jeu. Nous avons fait des pieds et des mains pour convaincre le gouvernement fédéral qu'il s'agit là d'une chance pour notre province de redresser sa situation.

Le sénateur Bolduc a demandé pourquoi nous devrions venir en aide aux provinces, et il a laissé entendre que la péréquation n'était peut-être pas une mesure souhaitable. Ne voulons-nous pas



in their economies while at the same time being diverse? Nova Scotia is moving forward on that.

I have been in politics since 1984. I was absent for five years, which is a polite way of saying that I lost. When I returned to politics I observed that the people working in the offshore industry had brought about new entrepreneurship; new people had come in, which is good. There is new blood and new ideas. There is venture capital. That is what we want in our province. Nova Scotia will eventually get itself on its feet.

We look at the royalties being paid from these resources as a chance to put to become independent. I know my colleague from Newfoundland feels as passionately as I do about this. We have to make decisions today that we will be comfortable with in the future. The federal government made commitments in that regard, but it has not acted on them.

**Senator Furey:** I am wondering if you had some thoughts beyond changing the distribution aspect of the formula. Mr. Boessenkool from AIMS indicated that because your resources are non-renewable it is incorrectly thought of as income and should be treated as a capital asset. That is not tinkering with the formula. That is completely changing the whole concept and idea of what it is.

**Mr. LeBlanc:** I read his presentation. As Finance Minister I realize that we should have as many diverse ideas and as much debate on the issue as possible. I have concerns with the suggestions that are coming forward. There would be a great impact from carrying out that suggestion without having in place a number of safeguards to ensure that it would not have a negative impact at the start. To take one suggestion in isolation is good for debate, but I think people should understand the full package. There are implications that I do not think he addressed.

Nova Scotia's position is that we should be going with what we consider our so-called Campaign of Fairness that seeks to see the implementation of the accord. We realize we have a lot of work to do. Until now Mr. Martin has not been supportive of our efforts. That does not mean that we will stand down from the task. We will push the issue as much as possible. We think it is the right thing to do. It was the commitment made to Nova Scotia, as well as to your province.

That is where we are going. We are waiting for Mr. Martin and the Prime Minister to respond.

**Senator Furey:** One of the criticisms Mr. Martin has levied at the package is that there are all sorts of ancillary benefits coming from offshore development, such as employment and revenues. He has therefore not so inclined to look at this as just being one

vivre dans un pays où les provinces seraient relativement fortes sur le plan économique tout en étant diversifiées? C'est l'objectif que poursuit la Nouvelle-Écosse.

Je suis en politique depuis 1984. J'en ai été absent pendant cinq ans, ce qui est une façon polie de dire que j'ai été défait. À mon retour en politique, j'ai noté que les travailleurs de l'industrie pétrolière extracôtière étaient animés d'un nouvel esprit d'entreprise. De nouveaux venus s'étaient amenés, ce qui est sain. Il y a du sang neuf et des idées nouvelles. Il y a du capital de risque. C'est ce dont nous avons besoin dans notre province. La Nouvelle-Écosse va finir par se ressaisir.

Nous considérons les redevances provenant de l'exploitation de ces ressources comme une chance de devenir financièrement indépendants. Je sais que mon collègue de Terre-Neuve est aussi enthousiaste que moi à cet égard. Nous devons prendre maintenant des décisions avec lesquelles nous serons à l'aise dans l'avenir. Le gouvernement fédéral a pris des engagements à cet égard, mais il n'y a pas donné suite.

**Le sénateur Furey:** Je me demande si vous avez songé à autre chose qu'à un changement du mode de répartition prévu dans la formule. M. Boessenkool, de l'AIMS, a indiqué qu'étant donné que ces ressources ne sont pas renouvelables, c'est à tort qu'on considère ces redevances comme un revenu alors qu'on devrait plutôt en traiter comme d'un paiement sur un bien en immobilisations. Sa proposition ne fait pas qu'apporter quelques retouches à la formule. Elle modifie radicalement le concept même et l'esprit de ce régime.

**M. LeBlanc:** J'ai pris connaissance de son mémoire. En tant que ministre des Finances, je me rends compte que nous devrions nous intéresser aux idées les plus diversifiées et favoriser un débat qui soit le plus large possible sur la question. J'ai des réserves à propos de certaines des suggestions qu'on avance. Il serait très risqué de donner suite à cette suggestion sans avoir au départ prévu un certain nombre de sauvegardes propres à garantir qu'elle n'aura pas de conséquences négatives. On peut toujours débattre d'une suggestion prise isolément, mais je crois qu'il faudrait que les gens puissent saisir l'ensemble des enjeux. Cette suggestion a des implications sur lesquelles, selon moi, M. Boessenkool ne s'est pas penché.

Ce que préconise la Nouvelle-Écosse, c'est qu'on souscrive à ce qui est mis de l'avant dans notre soi-disant campagne en faveur de l'équité, qui vise l'application de l'accord. Nous nous rendons compte que nous avons beaucoup de travail à faire. Jusqu'à maintenant, M. Martin n'a pas appuyé nos efforts. Nous n'allons pas pour autant lâcher prise. Nous allons tenter de bien faire valoir notre point de vue. Nous croyons que notre cause est juste. Après tout, c'est là l'engagement qu'on avait pris envers la Nouvelle-Écosse, de même qu'à l'endroit de votre province.

Voilà ce que nous continuerons de revendiquer. La balle est maintenant dans le camp de M. Martin et du premier ministre.

**Le sénateur Furey:** L'une des critiques que M. Martin a formulées à propos de votre proposition, c'est qu'il y a toutes sortes d'avantages complémentaires qui découlent de l'exploitation des ressources extracôtières, notamment sur le

big clawback for the federal government. Are the benefits that are derived from employment in the offshore huge in Nova Scotia?

**Mr. LeBlanc:** They are positive and considerable. However, they are not to the extent that people would tend to believe. They have helped our economy become more diverse, which is very positive. A considerable number people have been employed as a result. I commented earlier that Alberta has been in the oil game for about 60 years. Some people in Nova Scotia believed that within two or three years we would be the Alberta of the East.

A number of the jobs that have to do with the petrochemical industry, along with other manufacturing groups, for example, will take some time. It does not happen immediately. That is the long-term vision and it will only come about if we plan properly. First we have to develop an energy policy that is a long-term vision of where we should go.

The royalties on this project are considerable. In your province the royalties are even more considerable. They are, perhaps, twice of what they will be in Nova Scotia. This is an opportunity for us to receive what was promised to us in regard to the accord.

I can tell you what Prime Minister Trudeau said on this important aspect on July 16, 1980:

The commitment we have made regarding the off-shore is that until the provinces with the resources off their shores have reached the average income in Canada, we intend to see that they will get the overwhelming part of the resources from the offshore.

This illustrates the original intent of the Canadian government and that is the way that Nova Scotia wants to proceed. However, when we look at the modules today, that is not the case. The question is, do we re-examine that? I think the answer is "yes."

**The Chairman:** I take it that you do not want to scrap the present program and start with something new. You want changes. I have looked at the criticisms you have made and I am drawing inferences from those criticisms.

You state that going from a ten-province standard to a five-province standard has cost you \$113 million annually, \$2.3 billion in total, since 1982. I infer from that that you want to go back to the 10-province standard, do you?

**Mr. LeBlanc:** Yes. There are three components we have been asking for, one of which is the re-establishment of the ten-province standard. Another is the removal of the cap. We do not agree with the cap being on the program. If the program is supposed to work, how do you suddenly put a cap on it and say

chapitre de l'emploi et des revenus. C'est pourquoi il n'est pas tellement porté à n'y voir qu'une formidable occasion de récupération fiscale pour le gouvernement fédéral. Les avantages que la Nouvelle-Écosse tire de l'exploitation de ces ressources extracôtières sont-ils énormes sur le plan de l'emploi?

**M. LeBlanc:** Oui, ils sont considérables. Cependant, ils le sont moins que les gens le croient généralement. Ces emplois ont contribué à diversifier notre économie, ce qui est très positif. Un grand nombre de personnes ont été mises au travail. J'ai mentionné tout à l'heure que l'Alberta s'occupe d'exploitation pétrolière depuis une soixantaine d'années. Il y a des gens en Nouvelle-Écosse qui croyaient qu'en moins de deux ou trois ans, notre province deviendrait l'Alberta de l'Est.

Il faudra un certain temps avant qu'il se crée des emplois dans l'industrie pétrochimique, de même que chez certains autres groupes de fabricants, par exemple. Ça ne se fait pas immédiatement. La création de ces emplois s'inscrit dans une vision à long terme qui ne se matérialisera que si nous planifions judicieusement. Nous devons d'abord nous doter d'une politique énergétique qui nous permettra d'entrevoir ce vers quoi nous devrions tendre à long terme.

Les redevances découlant de la réalisation de ce projet sont considérables. Dans votre province, elles le sont même encore davantage, peut-être deux fois plus qu'elles le seront en Nouvelle-Écosse. Elles peuvent nous donner la possibilité de toucher ce qu'on nous a promis dans le cadre de l'accord.

Permettez-moi de vous rappeler ce que le premier ministre Trudeau a dit, le 16 juillet 1980, à propos de cet important aspect:

L'engagement que nous avons pris concernant les activités de mise en valeur des ressources extracôtières, c'est que, tant que les provinces qui ont de telles ressources au large de leurs côtes n'auront pas atteint le niveau moyen de revenu au Canada, nous veillerons à ce qu'elles touchent le gros des bénéfices découlant de l'exploitation de ces ressources.

Cette affirmation illustre l'intention qu'avait le gouvernement canadien au départ, et c'est ainsi que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse voudrait qu'on procède. Cependant, quand nous considérons la formule qu'on applique aujourd'hui, nous constatons qu'il n'en est rien. Ce qu'il nous faut nous demander, c'est s'il y a lieu de revoir ce mode de partage. Je crois que la réponse est oui.

**Le président:** Si j'ai bien compris, vous ne voulez pas qu'on mette le programme actuel à la poubelle et qu'on reparte à zéro. Vous voulez qu'on le modifie. Je me suis penché sur les critiques que vous avez formulées et j'en tire certaines conclusions.

Vous affirmez que le passage de la norme de dix provinces à celle de cinq vous a coûté 113 millions de dollars par an, soit 2,3 milliards de dollars au total depuis 1982. J'en conclus que vous voulez retourner à la norme de dix provinces. Est-ce bien le cas?

**M. LeBlanc:** Oui. Nous réclamons trois changements, dont l'un est le rétablissement de la norme de dix provinces. Un autre est l'élimination du plafond. Nous n'admettons pas que le programme soit plafonné. Si l'on juge que ce programme est utile, pourquoi tout à coup le plafonner et dire que, passé tel niveau, il ne



that if it reaches that, it no longer applies. The third component we are asking for is the comprehensive revenue coverage.

**The Chairman:** That is the user fees.

With regard to the cap, Mr. Martin pointed out when he brought in Bill C-18 that he was taking the cap off for a year. His point is that the cap moves. The purpose of the cap is to ensure that the growth in entitlements does not exceed the growth in the economy. That is his point. It is not a fixed cap; it moves with the economy.

**Mr. LeBlanc:** Mr. Martins' argument was that there should be a cap. He came to this conclusion from conversations that he had with the Auditor General who also had some concerns. Nova Scotia took a look at the situation two or three years ago when the renegotiation of the equalization came about. The federal government decided at that point that there should be a cap, or they wanted to establish one, but that we would never reach it so we need not worry. They set it arbitrarily lower. We disagreed at that time, and they told us not to worry about it. Here we are, a few years later, and we are hitting it and obviously we are worrying about it.

[Translation]

**Senator Comeau:** Minister LeBlanc is an old friend of mine and he comes from one of the most beautiful regions of Nova Scotia. Mr. Minister, I would like to welcome you here.

The Constitution is a very important document for our country. You just read Pierre Elliott Trudeau's comments, where he indicated that provinces should be at a comparable level all across Canada, in line with the Constitution's intent. We are talking about the transfer system of energy revenues, aren't we?

**Mr. LeBlanc:** Yes.

**Senator Comeau:** That has something to do with the Constitution, namely with sections 36(2) and 36(1). Did the federal authorities give you a definition of the terms "sufficient" and "reasonably" which are found in section 36(2)?

[English]

**Mr. LeBlanc:** The answer to that is "no." That brings up a lot of debate. Part of the problem with Nova Scotia nurses is that they see the kind of money that nurses make in Alberta and B.C. We had a contentious labour dispute with them recently during which time I spent a lot of time in the house, 24 hours a day for a few weeks trying to settle the nurses disputes. We are getting into competition. How do we compete? Those are the levels we talk about: Comparable levels of service, comparable levels of taxation, let alone the tax rates people pay in those provinces versus ours. These are all open to interpretation. We never expect to receive the same levels of support federally that would enable us to compete at that level, but obviously we have not come anywhere close to what was anticipated.

s'applique plus. Notre troisième demande a trait à l'inclusion, aux fins du calcul de la péréquation, de l'éventail complet des recettes.

**Le président:** C'est-à-dire des frais modérateurs.

À propos du plafond, M. Martin a fait remarquer, quand il a présenté le projet de loi C-18, qu'il enlèverait le plafond pour un an. Le point qu'il a fait valoir, c'est que ce plafond est mobile. Le but du plafond est de veiller à ce que la croissance des droits ne soit pas supérieure à celle de l'économie. C'est ce qu'il a soutenu. Ce n'est pas un plafond fixe; il évolue parallèlement à l'économie.

**M. LeBlanc:** L'argument de M. Martin, c'est qu'il devrait y avoir un plafond. Il en est venu à cette conclusion par suite de conversations qu'il a eues avec le vérificateur général, qui s'était dit inquiet lui aussi. La Nouvelle-Écosse a examiné la situation il y a deux ou trois ans, au moment de la renégociation de la formule de calcul de la péréquation. Le gouvernement fédéral a alors décidé qu'il devait y avoir un plafond; du moins a-t-il indiqué qu'il voulait en établir un, mais qu'étant donné que nous ne l'atteindrions jamais, nous n'avions pas à nous en inquiéter. Il l'a fixé arbitrairement bas. Nous avons alors protesté, mais on nous a dit de ne pas nous inquiéter. Nous voilà maintenant, quelques années plus tard, à constater que nous l'avons atteint, ce qui, naturellement, nous inquiète.

[Français]

**Le sénateur Comeau:** Le ministre LeBlanc est un ami de longue date et il vient d'une des plus belles régions de la Nouvelle-Écosse. Monsieur le ministre, je voudrais vous souhaiter la bienvenue.

La Constitution est un document très important pour notre pays. Vous avez fait la lecture des commentaires de Pierre Elliott Trudeau indiquant que les provinces devaient être à un niveau comparable d'un bout à l'autre du Canada, et c'est l'intention. On parle du système de transfert des revenus au sujet de l'énergie, n'est-ce pas?

**M. LeBlanc:** Oui.

**Le sénateur Comeau:** Cela se rattache à la Constitution, notamment aux articles 36(2) et 36(1). Les autorités fédérales vous ont-elles donné la définition des mots «suffisant» et «raisonnable» que l'on retrouve à l'article 36(2)?

[Traduction]

**M. LeBlanc:** La réponse est non. Ces mots soulèvent beaucoup de débats. Le problème que nous connaissons avec les infirmières en Nouvelle-Écosse tient en partie au fait qu'elles voient combien gagnent les infirmières en Alberta et en Colombie-Britannique. Nous avons eu récemment avec elles un litigieux conflit de travail qui m'a amené à passer beaucoup de temps à l'Assemblée législative, pratiquement 24 heures sur 24 durant quelques semaines, à essayer d'en venir à une entente. Nous sommes aux prises avec un problème de concurrence. Comment affronter cette concurrence? Voici les niveaux dont nous parlons: des niveaux de services comparables, des niveaux d'imposition comparables, sans compter les taux d'imposition dont bénéficient les gens de ces provinces comparés aux nôtres. Toutes ces notions sont sujettes à interprétation. Nous ne nous attendons nullement à obtenir un soutien fédéral suffisant pour nous permettre de rivaliser avec ces

That is not so much because of 36(2), and we have concerns about levels of support, but 36(1). Our economies have not grown. If our economies had continued to grow, the demands we would have on the federal government would be lower.

**Senator Comeau:** I would like to touch on 36(1) and some comments made by Senator Bolduc regarding the town of Chester. Chester is an idyllic community in Nova Scotia. Rockcliffe is also a beautiful area of Ottawa but many citizens cannot afford to live there. It is the same situation with Chester. You would need to be Senator Bolduc to buy a property in Chester right now. I say that not as a joke but because there is a notion that all Nova Scotia natives live in such idyllic communities.

This may be anecdotal, but I seem to me that an increasing number of people return to Nova Scotia to retire, but our young people do not stay in Nova Scotia during their work years. Is that the trend?

**Mr. LeBlanc:** Actually, I am happy to report that there has been a change. We have done much better. The economy is doing well and attitudes have changed. Our economy has diversified and this change is bringing people into the province.

We have excellent universities in Nova Scotia, and we have students from as far away as Alberta. This has become a problem as we are penalized for our number of out-of-province students and pay a disproportionate fee because of them.

Many people do move back to Nova Scotia after spending their working years elsewhere. They move back to Nova Scotia and expect to receive services, which puts a strain on our resources.

I know that in other provinces in Atlantic Canada the situation is much the same. People have strong roots. It is the same in Prince Edward Island and New Brunswick. That is putting pressures on our social systems, and we have to deal with it.

I will take one second to mention an important event that will happen in 2004: The world Acadian congress. As Minister of Acadian Affairs, I should mention that.

We are very pleased that Nova Scotia was chosen to host the event. It will give Acadians an opportunity to show the world the uniqueness of our people and unified our culture is. Our religion has played a large part in our heritage and our language has maintained itself over many years of hardship. I invite honourable senators to take the time to read the material and come spend your money in our beautiful province. We need the tax revenues.

provinces à ces niveaux, mais nous sommes évidemment loin d'avoir obtenu ce que nous escomptions.

Ce n'est pas tellement le paragraphe 36(2) qui nous préoccupe, quoique nous ayons des inquiétudes concernant les niveaux de soutien qu'on nous accorde, mais bien le paragraphe 36(1). Nos économies n'ont pas progressé. Si elles avaient continué de croître, nous n'en demanderions pas autant au gouvernement fédéral.

**Le sénateur Comeau:** J'aimerais dire un mot à propos du paragraphe 36(1) et de certaines observations qu'a formulées le sénateur Bolduc concernant Chester. Chester une localité idyllique de la Nouvelle-Écosse. Rockcliffe est également un magnifique coin d'Ottawa, mais nombreux sont ceux qui n'ont pas les moyens d'y habiter. Même chose pour Chester. Ça prend quelqu'un comme le sénateur Bolduc pour pouvoir y acheter une propriété à l'heure actuelle. Je ne dis pas cela pour plaisanter, mais parce que bien des gens croient que tous les Néo-Écossais de souche vivent dans des localités aussi idylliques.

Ça n'est peut-être pas le cas, mais il me semble que de plus en plus de gens retournent en Nouvelle-Écosse pour y prendre leur retraite, tandis que nos jeunes n'y habitent pas durant leur vie active. Est-ce bien là ce que vous observez?

**M. LeBlanc:** En réalité, je suis heureux de vous signaler qu'il y a eu une évolution à cet égard. Les choses vont beaucoup mieux maintenant. L'économie se porte bien, et les attitudes ont changé. Notre économie s'est diversifiée, et cette évolution rend notre province plus attrayante.

Nous avons en Nouvelle-Écosse d'excellentes universités et des étudiants qui nous viennent d'aussi loin que de l'Alberta. C'est même devenu un problème, car nous sommes pénalisés pour accueillir ainsi un nombre exceptionnellement élevé d'étudiants de l'extérieur de notre province, car l'éducation coûte cher.

Nombreux sont les gens qui reviennent vivre en Nouvelle-Écosse après avoir fait carrière à l'extérieur. Ils s'attendent alors à recevoir des services, ce qui draine nos ressources.

Je sais que d'autres provinces du Canada atlantique vivent sensiblement la même situation. Les gens sont fortement attachés à leur lieu d'origine. On note la même chose à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick. Ce phénomène exerce une pression sur nos réseaux de services sociaux, et il nous faut composer avec cette réalité.

Je vais maintenant vous dire un mot d'un important événement qui se tiendra en 2004: le Congrès mondial acadien. En tant que ministre des Affaires acadiennes, je me dois de vous souligner la chose.

Nous sommes très heureux que la Nouvelle-Écosse ait été choisie pour la tenue de cet événement. Les Acadiens y trouveront une occasion de montrer au monde entier ce que notre population a d'original et jusqu'à quel point les Acadiens de partout partagent une même culture. Notre religion a joué un grand rôle dans notre héritage, et notre langue s'est maintenue en dépit de nombreuses années d'épreuves. Je vous invite, mesdames les sénateurs et messieurs les sénateurs, à prendre le temps de lire le matériel que



**Senator Comeau:** The current government hit its stride at an opportune time because the opposition in Ottawa did in fact push for the government to control its deficits, curb spending and so on. That has continued since 1993. Much of the power base in Ottawa is from Ontario, with most of the members of the governing party coming from that province. They have a negative perception of Atlantic Canadians.

How can you counter this negative perception, which might be a factor in how equalization programs are looked at? Obviously, if it is viewed as being a handout we will not be able to progress very far.

**Mr. LeBlanc:** There are seven provinces that receive equalization: Saskatchewan, Manitoba, Quebec and then, of course, the four Atlantic Provinces. When you talk about equalization, you get this perception that it is an Atlantic problem. However it is not: it is a national issue. It is one that comes down to whether you believe in Canada. If you do not believe in Canada then you do not believe in equalization. You cannot have it both ways. The Constitution is there. We want this Confederation to live and prosper. That means we must work together.

It is not just Alberta, B.C. or Ontario paying. Everyone pays and we pay Ottawa as well, so part of our taxes is paying for this.

I am not arguing they will pay more because they are contributing more, but the issue is that it is a national program that we do not want to find ourselves in a situation that we have such huge disparities in our nation that we would see ourselves as being second-class citizens. I do not think any member of this committee wants that and, as Minister of Finance and a representative of the Province of Nova Scotia, I do not want that either. We want to be a strong contributor. Through Campaign for Fairness we will be in a better position to offer more to Canada in the years to come.

**Senator Banks:** I am from Alberta. It is always a little embarrassing for me to talk about equalization. Oil was discovered in Alberta in 1914 in Turner Valley. The oil boom began in earnest with Leduc in 1948. Alberta was a recipient of equalization until 1961. That is a fact that, to its credit, the Government of Alberta continually reminds its citizens. It also reminds its citizens that if equalization payments happened to increase there would be no increase in the amount that Albertans pay. Equalization is a federal expense, period. All Canadians pay into the general federal fisc on approximately the same basis according to their capacity to do so.

je vous ai fait remettre et à venir dépenser de l'argent dans notre belle province. Nous avons besoin de recettes fiscales.

**Le sénateur Comeau:** Le gouvernement actuel a fait de grands progrès à un moment opportun, parce que l'opposition à Ottawa l'a poussé à enrayer le déficit, à restreindre ses dépenses, et cetera. C'est ce qu'il fait depuis 1993. L'influence à Ottawa est exercée en grande partie par des Ontariens, étant donné que la plupart des députés du parti ministériel viennent de cette province. Or, ceux-ci se font idée négative des Canadiens de l'Atlantique.

Comment pouvez-vous contrer cette perception négative, qui explique peut-être en partie la façon dont on envisage le programme de péréquation? Naturellement, si on voit la péréquation comme étant une mesure de charité, nous n'irons pas très loin.

**M. LeBlanc:** Il y a sept provinces qui reçoivent des paiements de péréquation: la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec, puis, bien sûr, les quatre provinces atlantiques. Quand on parle de péréquation, on est porté à penser qu'il s'agit d'un régime qui ne vise qu'à régler les problèmes des provinces atlantiques. Pourtant, ce n'est pas le cas: c'est un régime qui concerne toute la nation. Son existence se ramène à la question de savoir si nous croyons ou non au Canada. Ne pas croire en la péréquation, c'est ne pas croire au Canada. L'un ne va pas sans l'autre. C'est la Constitution qui le dit. Nous voulons que notre fédération vive et soit prospère. Pour cela, nous devons nous montrer solidaires.

Ce ne sont pas seulement les gens de l'Alberta, de la Colombie-Britannique ou de l'Ontario qui paient pour cela. Tout le monde paie des impôts à Ottawa, y compris nous-mêmes, et c'est à même nos impôts qu'on finance le régime.

Je ne dis pas que ceux qui paient plus d'impôt contribuent davantage à son financement, mais l'idée, c'est qu'il s'agit d'un régime national qui a été créé pour que nous ne nous retrouvions pas dans une situation où les disparités seraient si énormes dans notre pays que les moins bien nantis se percevraient comme des citoyens de seconde zone. Je crois qu'aucun membre du comité ne voudrait qu'il en soit ainsi, et, comme ministre des Finances et représentant de la province de la Nouvelle-Écosse, je ne le voudrais pas moi non plus. Nous ne demandons pas mieux que d'être un grand contributeur. Grâce à notre campagne en faveur de l'équité, nous allons être en meilleure position pour offrir davantage au Canada dans les années qui viennent.

**Le sénateur Banks:** Je viens de l'Alberta. Je trouve toujours un peu embarrassant de parler de péréquation. Le pétrole a été découvert en Alberta en 1914, à Turner Valley. L'exploitation pétrolière a vraiment pris son essor avec Leduc en 1948. L'Alberta a été bénéficiaire de la péréquation jusqu'en 1961. C'est là un fait que le gouvernement de l'Alberta rappelle constamment à ses citoyens, et c'est tout à son honneur. Il leur rappelle également que, si jamais les paiements de péréquation venaient à augmenter, les Albertains ne seraient pas appelés à contribuer davantage à leur financement. C'est que la péréquation est un programme de dépense fédéral. Tous les Canadiens qui paient des impôts au niveau fédéral le financent à peu près au même titre, selon leur niveau de revenu.

I have two questions. First, the only place you can have exactly equal services for exactly equal taxes would be in a unitary state. Even then, it would presume that everybody lived in exactly the same density of population. It is impossible. The Constitution says "comparable," which does not mean "exact."

What is the measurement? At what point would it be okay for any province to say that the deal is off? The difference between the have provinces and the have-not provinces, as far as equalization is concerned, only consists in whether one receives it or not, not whether one pays it or not. What is the measurement?

You must have a number in mind as to the share of offshore revenues. Before the accords it was legal fact, whether it was right or wrong, that offshore revenues were the property of the Government of Canada. I believe that is correct. We must hope that there is a great deal down there in the provinces off whose shores those resources exist. If I am right, they now exist halfway to Scotland. What is the number? Is it 50-50? You must have thought about that number.

**Mr. LeBlanc:** Equalization works on fiscal capacity in proportion to the national average. There are seven receiving provinces. They are ranked in order. Saskatchewan is the highest: 98 per cent or 97 per cent, which is high. They are very close to not being able to receive equalization. Next are: Manitoba, Quebec, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island and Newfoundland. Once you get to 100 per cent, you do not receive it any more.

To use an example, if Nova Scotia were to receive the royalties and so forth on the other side, our equalization payments overall, as calculated in a normal formula, would go down proportionately also. Once a province hits 100 per cent it does not receive equalization.

**Senator Banks:** Are you happy with the cut-off point that exists now? The best example right now is B.C., which at the moment is sort of hovering on the edge. Are you happy when you arrive at that point in the present formula?

**Mr. LeBlanc:** We are still far away. If I can get to that point, we will have a nice committee meeting here and I will probably take you all out to supper after and everyone will be happy.

**Senator Banks:** What is a fair split from the offshore?

**Mr. LeBlanc:** I will continue to refer to the accord, which said we would be able to keep those revenues until we hit 110 per cent. We are going back to what was indicated by the Prime Minister of

J'ai deux questions. D'abord, le seul endroit où l'on peut obtenir exactement les mêmes services pour exactement les mêmes impôts, c'est dans un État unitaire. Même là, cela supposerait que tout le monde vit dans des régions ayant la même densité démographique. C'est impossible. La Constitution parle de niveaux «comparables», ce qui ne veut pas dire «parfaitement identiques».

Sur quel critère se base-t-on pour mesurer ce qu'il en est? À partir de quel moment peut-on dire qu'une province n'a plus droit à la péréquation? La différence entre les provinces riches et celles qui ne le sont pas, pour ce qui est du droit à la péréquation, ne tient qu'à la question de savoir qui reçoit ou ne reçoit pas de paiements, et non qui finance ou non le régime. Comment mesure-t-on ce qu'il en est?

Vous devez avoir un chiffre en tête en ce qui touche le partage des revenus tirés de l'exploitation des ressources extracôtières. Avant la signature des accords, il était légalement établi, à tort ou à raison, que les revenus tirés des ressources extracôtières appartenaient au gouvernement du Canada. Je crois que c'est correct. Espérons qu'il y a beaucoup de ressources à exploiter dans les provinces qui ont de telles ressources extracôtières. Si je ne m'abuse, il y en a jusqu'à mi-chemin entre nos côtes et l'Écosse. Quelle formule de partage avez-vous à l'esprit? Est-ce 50-50? Vous avez dû songer à une proportion quelconque.

**M. LeBlanc:** La péréquation est établie en fonction de la capacité fiscale de chaque province au regard de la moyenne nationale. Il y a sept provinces qui reçoivent des paiements de péréquation. Je vous les nomme par ordre. La Saskatchewan a le plus haut pourcentage: 98 ou 97 p. 100, ce qui est élevé, et il s'en faut de peu pour qu'elle ne reçoive plus de paiement de péréquation. Viennent ensuite le Manitoba, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. Quand vous atteignez les 100 p. 100 vous ne recevez plus rien.

À titre d'exemple, si la Nouvelle-Écosse touchait des redevances, ses paiements globaux de péréquation, calculés selon la formule normale, diminueraient proportionnellement. Une fois qu'une province atteint 100 p. 100, elle ne reçoit plus de péréquation.

**Le sénateur Banks:** Êtes-vous satisfait de la ligne de démarcation qui existe actuellement? Le meilleur exemple est celui de la Colombie-Britannique, qui, en ce moment, se situe en quelque sorte presque exactement au niveau de la ligne de démarcation. Avec la formule actuelle, êtes-vous content quand vous arrivez à cette ligne?

**M. LeBlanc:** Nous en sommes encore loin. Si jamais nous y parvenons, nous tiendrons une belle petite séance de comité ici même, et je vous emmènerai probablement tous dîner au restaurant, et tout le monde sera heureux.

**Le sénateur Banks:** Quel serait selon vous un partage équitable des recettes tirées de l'exploitation des ressources extracôtières?

**M. LeBlanc:** Je vais continuer de me référer à l'accord, qui disait que nous pourrions garder ces revenus jusqu'à ce que nous ayons atteint 110 p. 100, ce qui recoupe d'ailleurs les propos



the day back in 1982. Even the subsequent government always talked about the fact that we would be primary beneficiaries.

It is our intention to be able to keep all the revenues. This is not a negotiation of what is fair and what is not fair. We are going by what the accord says. To do anything other than that would not adhere to the principle or the intent of the accord.

That is as clear as I can be on that issue.

**Senator Oliver:** Section 36(1) says that the federal government and the provinces will work together to further economic development to reduce disparity of opportunity.

Senator Banks and Senator Bolduc asked you what test Nova Scotia uses to determine when it has reached the level at which it is equal and there is no more disparity between Nova Scotia and other provinces. How do you measure when the province is economically diversified and you are self-sustaining? What is the ultimate test?

**Mr. LeBlanc:** The best indicator is GDP per capita.

**Senator Oliver:** Mr. Minister, a number of people have said that perhaps if you did your finances differently you would not need so much from the federal government. As a result of September 11, the economy of the world has been badly shaken. One thing that has happened is that interest rates are way down. Perhaps you should consider restructuring a lot of your long-term debt to take advantage of these lower rates.

I noticed the following in yesterday's paper:

Notice of Redemption \$150,000,000.00 Province Of Nova Scotia Series 8Q 12 5/8% Sinking Fund Debentures.

If you were to restructure and redeem your other long-term debentures and bonds, you could save tens of millions of dollars and your need for more equalization could be restructured.

Could you comment on taking advantage of debt restructuring with the low interest rates and the current environment?

**Mr. LeBlanc:** Oh, if we could.

**Senator Oliver:** But you are.

**Mr. LeBlanc:** I know. Some of our debentures have openings that give us the opportunity to recall them. This is one that we did, obviously at 12 5/8 per cent. It is obviously to our advantage to recall that.

People say that we can currently finance everything at 2.5 per cent or 3.5 per cent. Long-term 10-and 30-year rates have changed only marginally. People ask why that is. People do not want to invest at 2 per cent for 10 years right now because they are thinking that rates will go up. Therefore long-term investments are not made. However, most of our debts in Nova Scotia are

qu'a tenus à ce sujet le premier ministre qui était en poste en 1982. Même les gouvernements qui se sont succédé par la suite ont toujours affirmé que nous serions les premiers bénéficiaires.

C'est notre intention de tout faire pour obtenir que nous puissions garder pour nous l'entier de ces revenus. Il ne s'agit pas là de négocier ce qui est équitable et ce qui ne l'est pas. Nous allons nous conformer à ce que l'accord dit. Agir autrement équivaldrait à ne pas respecter le principe ou l'esprit de l'accord.

Je ne saurais vous répondre plus clairement sur cette question.

**Le sénateur Oliver:** Le paragraphe 36(1) dit que le gouvernement fédéral et les provinces travailleront de concert pour promouvoir le développement économique et réduire les inégalités des chances.

Le sénateur Banks et le sénateur Bolduc vous ont demandé sur quel critère se fondera la Nouvelle-Écosse pour déterminer qu'elle a atteint le point d'égalité, qu'il n'y a plus d'écart entre elle et les autres provinces. Comment pourriez-vous établir que la province s'est dotée d'une économie diversifiée et qu'elle est parvenue à l'autosuffisance? Quel est le critère déterminant?

**M. LeBlanc:** Le meilleur indicateur à cet égard est le PIB par habitant.

**Le sénateur Oliver:** Monsieur le ministre, d'aucuns affirment que, si vous gériez vos finances différemment, vous auriez peut-être moins besoin du soutien du gouvernement fédéral. Par suite des événements du 11 septembre, l'économie mondiale a été durement secouée. Entre autres choses qui se sont produites, il y a eu la chute des taux d'intérêt. Peut-être devriez-vous songer à refinancer une bonne part de votre dette à long terme pour profiter de ces bas taux d'intérêt.

Dans le journal d'hier, j'ai lu ceci:

Avis de rachat de 150 000 000 \$ de débentures à fonds d'amortissement, Province de la Nouvelle-Écosse, série 8Q, portant intérêt à 12-5/8 p. 100.

Si vous refinanciez votre dette et rachetiez vos débentures et vos obligations à long terme, vous pourriez économiser des dizaines de millions de dollars et réduire d'autant votre dépendance à l'égard de la péréquation.

Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de l'idée de profiter des faibles taux d'intérêt et des circonstances actuelles pour refinancer votre dette?

**M. LeBlanc:** Oh! si seulement nous pouvions le faire.

**Le sénateur Oliver:** Mais vous le pouvez.

**M. LeBlanc:** Je sais. Nous nous sommes gardé la possibilité de rappeler certaines de nos débentures. Le cas que vous nous avez cité en exemple en est une belle illustration. À un taux d'intérêt de 12-5/8 p. 100, il est évident que nous avons avantage à rappeler ces débentures.

Il y en a qui disent que nous pouvons actuellement financer n'importe quel emprunt à 2,5 ou 3,5 p. 100. Or, il se trouve que les taux à long terme pour des titres à échéance de 10 et 30 ans ont très peu changé. On nous demande comment cela peut s'expliquer. C'est qu'actuellement, les investisseurs ne sont pas intéressés à placer leur argent à 2 p. 100 pour 10 ans, car ils se

long-term. Only 15 per cent to 35 per cent of our debt is short-term. No province wants to have too much short-term debt because, if circumstances become difficult, you may find yourself in a cash crunch. We take advantage of every opportunity we have to renegotiate debt at a lower rate.

That is a good question and it shows that we are doing our job. The savings are not as large as people think they could be. In the short-term, our three-month notes are much cheaper. However, the rates on the long-term agreements into which we have entered must stay where they are.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** You say it is urgent to reduce the high percentage of people who are sick and to eliminate child poverty in your province. Concerning your health system, you had to recruit nurses in other provinces. Do you need equalization payments to keep your health system working?

[English]

**Mr. LeBlanc:** For a province like Nova Scotia, equalization is a fundamental source of revenue to enable us to deliver those other programs. Although we have CHST, which is seen as a federal contribution to health care, higher education and social services, it is only part of our revenues. Many of the receiving provinces use equalization to deal with the shortfalls in CHST funding. Equalization is just as important as CHST.

There is a fundamental problem with the amount of money we get from Ottawa for health care. The federal government made changes and that is how they balanced their budget. They limited their exposure to the high-risk areas, the highest risk being health care. That is no surprise to committee members or to any provincial minister who holds the finance portfolio.

Health care is very complex. Technology, medicines and medical procedures have improved and people are living longer. Young children that would not have survived are now living and we are faced with the challenge of supporting and nurturing them through life. These are all serious challenges for provincial governments. Are of the programs that deal with those challenges are provincially funded programs. These are the challenges with which my colleagues and I across Canada are faced.

disent que les taux vont remonter. C'est pourquoi il ne se fait pas d'investissement à long terme. Cependant, la plupart de nos dettes en Nouvelle-Écosse sont à long terme. Seulement entre 15 et 35 p. 100 de notre dette est à court terme. En général, les provinces ne sont pas intéressées à avoir trop de dettes à court terme, car elles risqueraient de se retrouver en situation de resserrement monétaire si des circonstances difficiles se présentaient. Nous profitons de toutes les opportunités qui s'offrent à nous de renégocier notre dette à bas taux.

Vous posez là une bonne question qui me permet de vous montrer que nous faisons bien notre travail. Les économies ne sont pas aussi considérables qu'on serait porté à le croire. Pour ce qui est du court terme, nos billets à échéance de trois mois sont bien meilleur marché. Toutefois, les taux des marchés à long terme que nous avons conclus doivent demeurer inchangés.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Vous dites qu'il est urgent de réduire le pourcentage élevé de gens qui sont malades et d'enrayer la pauvreté des enfants dans votre province. En ce qui concerne votre système de santé, vous avez dû recruter du personnel infirmier dans les autres provinces. Avez-vous besoin des paiements de la péréquation pour faire fonctionner votre système de santé?

[Traduction]

**M. LeBlanc:** Pour une province comme la Nouvelle-Écosse, la péréquation est une source de revenus dont nous avons absolument besoin pour être en mesure d'offrir ces autres programmes. Même si nous avons le TCSPS, qui est censé être une contribution fédérale au financement des services de santé, de l'enseignement supérieur et des services sociaux, ce transfert ne représente qu'une partie de nos revenus. La plupart des provinces bénéficiaires se servent de leurs paiements de péréquation pour compenser l'insuffisance des fonds provenant du TCSPS. La péréquation est tout aussi importante que le TCSPS.

Il y a un problème fondamental qui se pose concernant les sommes que nous obtenons d'Ottawa pour le secteur de la santé. Le gouvernement fédéral a apporté des changements au régime, et c'est de cette façon qu'il s'y est pris pour équilibrer son budget. Il a limité son exposition dans les secteurs présentant un risque élevé, le plus risqué étant celui de la santé. Les membres du comité ne s'en étonneront pas, pas plus d'ailleurs que n'importe quel ministre provincial des Finances.

La gestion du secteur de la santé est très complexe. La technologie, les médicaments et les procédures médicales se sont améliorées et ont contribué à l'accroissement de l'espérance de vie. Les jeunes enfants dont la vie aurait autrement été menacée survivent maintenant, ce qui nous amène à devoir prendre soin d'eux et les nourrir tout au long de leur vie. Ce sont là de lourdes obligations pour les gouvernements provinciaux. La plupart des programmes qui permettent de relever ces défis sont financés par les provinces. C'est là la problématique avec laquelle mes collègues de tout le Canada et moi-même devons composer.



[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Has Nova Scotia a high percentage of old age people?

Many people choose to retire to Nova Scotia because of the fine quality of life that can be found there. Yet, that will add more seniors to those who are already living in your province. Since old age persons are considered more at risk of getting sick, could that trend not put more pressures on your health costs?

Are the equalization payments that you are receiving used largely for essential services such as health and education?

[English]

**Mr. LeBlanc:** Equalization does not take any of those factors into consideration. It is a revenue source for the province. CHST does not take into consideration the seriousness of illness or the age of the population. These factors have a direct bearing on the cost of delivery.

We are not looking to dedicate certain aspects of our revenues to certain programs. We are looking at achieving a level of service which is reasonable for our province and one by which we can live within our means.

We want to bring in a balanced budget. We are looking toward the long-term interest to live within our means. This will be an important achievement because we have seen what other provinces have done once they can manage on their own; they start to move ahead.

When I took this job two years ago, our province was facing a \$500 million deficit. We now have it down to about \$100 million. We have made some very difficult choices.

We understand that you have been looking at the issue of equalization. Part of the problem we see is how the federal government in looking at equalization. Are you looking at small changes or big changes? When you ask us what our concerns are, we are telling you about some of the failings of the system.

We have pointed out problems with the cap. We have pointed out problems with the fact that they changed the standard. We have pointed out problems with the comprehensive revenue coverage. We also see that it is being studied. That is a cause of concern because there are those who would say that it needs a major overhaul.

Many people who think equalization is too complex. Those complexities have been put there because of a lot of thought and experience.

I am looking to members of this committee to consider the impact of any changes to equalization before you make them. If there is anything I can impress on the committee members today, it is that comment.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Est-ce que la province de la Nouvelle-Écosse compte un taux élevé de personnes âgées?

Beaucoup de personnes choisissent de prendre leur retraite en Nouvelle-Écosse parce qu'il y a une belle qualité de vie. Cependant, cela augmentera le nombre des personnes âgées vivant déjà dans votre province. Les personnes âgées étant considérées plus à risque d'être malades, cela ne pourrait-il pas entraîner une augmentation de vos coûts de santé?

Est-ce que les paiements de la péréquation que vous recevez sont alloués en grande partie aux services essentiels comme ceux de la santé et de l'éducation?

[Traduction]

**M. LeBlanc:** La péréquation ne prend aucun de ces facteurs en considération. C'est tout simplement une source de revenus pour la province. Le TCSPS ne tient pas compte de la gravité des maladies ni de l'âge de la population. Ce sont pourtant là des facteurs qui se répercutent directement sur le coût des services de santé.

Nous ne cherchons pas à affecter telle partie de nos revenus à tel programme. Nous nous employons plutôt à offrir un niveau de service qui soit raisonnable pour notre province et qui soit à la mesure de nos moyens.

Nous souhaitons présenter bientôt un budget équilibré. Nous estimons que ce qui présente de l'intérêt pour nous à long terme, c'est de vivre selon nos moyens. L'atteinte de cet objectif sera une importante réussite, car nous avons vu ce que d'autres provinces ont pu faire une fois qu'elles sont parvenues à s'autosuffire: elles se sont mises à progresser.

Quand je suis entré en fonction il y a deux ans, notre province devait faire face à un déficit de 500 millions de dollars. Nous l'avons ramené à environ 100 millions de dollars. Pour y arriver, il nous a fallu faire des choix très difficiles.

À ce que nous constatons, vous vous penchez sur la question de la péréquation. Ce qui nous apparaît problématique, c'est en partie la façon dont le gouvernement fédéral aborde cette question. Envisagez-vous des modifications mineures ou des changements majeurs? Quand vous nous demandez ce qui nous préoccupe, nous vous parlons de certaines des lacunes du régime.

Nous avons souligné les problèmes que pose le fait qu'on ait plafonné les versements, qu'on ait modifié la norme et qu'on ait décidé de prendre en compte l'éventail complet des revenus. Nous constatons également qu'on est à examiner ces questions, ce qui est pour nous un sujet de préoccupation étant donné qu'il y a des gens qui disent qu'une refonte majeure du régime s'impose.

Nombreux sont ceux qui croient que le régime de péréquation est trop complexe. Pourtant, ces complexités n'ont été que le résultat d'une profonde réflexion et de l'expérience.

Je vous invite à bien mesurer les conséquences que seraient susceptibles d'avoir les changements que le comité pourrait vouloir proposer qu'on apporte au régime de péréquation. S'il y a une chose que je tiens à faire bien comprendre aux membres du comité aujourd'hui, c'est bien celle là.

**Senator Cools:** Coming back to your appeal to this committee to maintain the status quo, my first point is that I am a senator from Ontario. Liberal members from Ontario constitute the largest caucus in Parliament. However, as huge as that Ontario caucus is, it is also the weakest caucus in Parliament. There is no caucus exerts less influence on public policy than the Ontario caucus. I just wanted to put that out here.

**Senator Oliver:** Nova Scotia must be number one, then.

**Senator Cools:** For years, the Nova Scotia caucus was number one in terms of influence.

In many ways, Ontario is under-represented in its needs.

I want to discuss the relationship between equalization payments and provincial sovereignty versus federal sovereignty. The notion of provincial sovereignty has been expanded and exaggerated to include all manner of items and agenda that were never anticipated under the heading "provincial sovereignty." I refer, for example, to Quebec and the promotion of separatism and independence. I am still trying to understand and comprehend how on earth sovereignty ever became the authority of a provincial assembly to authorize moneys for the promotion of independence and separation. We are told that it is legal. It is a vast issue.

How you can propose to us that the status quo remain? I understand why it is satisfactory to you, but we are living in an era where we see a minister questioning the constitutional right of the existence of the monarch, the Queen. We have seen another minister of the Crown questioning the ability or the right of the Senate to exist as an institution. We have had a constitutional destabilization, at least in the public mind.

If we are destabilizing, immobilizing and dismantling the blocks of the Constitution, how can we, with any amount of fairness, say that we should hold on to this element in the Constitution and preserve it unchanged? I am not saying I disagree with you. I could easily have been born and bred in Nova Scotia. I am a great believer in the concept of Her Majesty the Queen. I am a great believer in the concept of this upper chamber, the Senate. However, I find myself at greater odds within my own caucus. That is a fact.

In all the upheaval around the Constitution and the constant phenomena of changing it, why is it that item should remain untouched and unexamined?

**Mr. LeBlanc:** Mr. Chairman, I have changed my answer five times during the debate. First, we have not asked for the status quo to be maintained. We have asked for some changes to be made. We have also asked for the Senate to be very cautious in

**Le sénateur Cools:** Pour revenir à votre appel à notre comité en faveur du maintien du statu quo, je dois d'abord vous dire que je suis un sénateur de l'Ontario. Les députés ontariens constituent le plus important caucus au Parlement. Cependant, malgré le grand nombre de députés qui en font partie, le caucus ontarien est le plus faible au Parlement. Aucun groupe parlementaire n'exerce moins d'influence sur les politiques gouvernementales que le caucus ontarien. Je tenais simplement à faire cette mise au point.

**Le sénateur Oliver:** Dans ce cas, le caucus néo-écossais doit être le numéro un.

**Le sénateur Cools:** Pendant de nombreuses années, le caucus de la Nouvelle-Écosse exerçait en effet plus d'influence que n'importe quel autre.

À bien des égards, l'Ontario est sous-représentée lorsque vient le temps de faire valoir ses besoins.

J'aimerais aborder la question de la relation entre les paiements de péréquation et la souveraineté provinciale par opposition à la souveraineté fédérale. La notion de souveraineté provinciale a été élargie et interprétée abusivement, et on y a inclus toutes sortes d'éléments et de programmes qui n'avaient jamais été considérés comme pouvant être compris dans la notion de «souveraineté provinciale». Prenez, par exemple, le cas du Québec et de la promotion qu'on y fait du séparatisme et de l'indépendance. Je n'arrive toujours pas à saisir comment diable la notion de souveraineté a pu servir de prétexte pour permettre à une assemblée législative provinciale d'autoriser l'affectation de fonds publics à la promotion de l'indépendance et de la séparation. On nous dit que c'est légal. C'est un énorme problème.

Comment pouvez-vous nous proposer de nous en tenir au statu quo dans le cas qui nous occupe? Je comprends pourquoi vous le souhaitez, mais nous vivons à une époque où nous voyons un ministre remettre en question le droit constitutionnel rattaché à l'existence même du statut de la monarque, de la reine. Nous avons vu un autre ministre remettre en question le droit du Sénat d'exister comme institution. Nous avons assisté à une déstabilisation constitutionnelle, du moins dans l'esprit de la population.

Si nous déstabilisons, paralysions et démantelons des pans entiers de la Constitution, comment pouvons-nous dire, à moins d'y aller de deux poids deux mesures, que nous devrions maintenir intact cet élément particulier de la Constitution? Je ne dis pas que je ne partage pas votre avis là-dessus. J'aurais aussi bien pu être née et élevée en Nouvelle-Écosse. Je crois fermement au principe de la monarchie, représentée par Sa Majesté la reine. Je crois profondément à l'idée de l'existence de cette chambre haute, le Sénat. Cependant, je me sens davantage en conflit avec mes collègues au sein de mon propre caucus. C'est un fait.

Au beau milieu de tout le remue-ménage entourant la Constitution et devant notre constante inclinaison à vouloir la changer, par quel principe cet élément particulier devrait-il demeurer intouché et à l'abri de toute remise en question?

**M. LeBlanc:** Monsieur le président, j'ai changé ma réponse à cinq reprises au cours de la discussion. D'abord, nous n'avons pas demandé le maintien du statu quo. Nous avons plutôt demandé que certaines modifications soient apportées. Nous avons



what it suggests in terms of changes to the CHST, especially regarding the macro versus the micro aspects of the complexities of the format.

Why we should respect this aspect of the Constitution versus the other one is a more complex issue. I respect the right of people to speak their mind, whether I agree with them or not. I am a federalist. I have no pretence to say otherwise. I recognize the right for people to have other opinions than my own. I believe in the Constitution. Many people from across this country outside Quebec have said that that this country is stronger as a whole than it is divided.

Once we start picking and choosing clauses of the Constitution that we want to support and other ones we do not, then we are living in a very difficult era. It is either all or non. My belief in Canada tells me that it has to be all.

**Senator Cools:** I admire the witness. Many of us understand that Confederation began with the East and grew to the West. Most of us here feel strongly about this unit we call Canada. We feel quite devoted to it. I am not without some understanding of everything that is going on around us.

The concept of equalization has a long history, and I say it is a very solid and firm history. I too am of the opinion that it should be maintained. However, when everything else is changing it becomes very difficult to defend that one item against all of the others that are in constant change.

**The Chairman:** I appreciate the point. However, the monarchy, for example, is entrenched to the maximum possible extent. Any change in the status of the monarchy, or for that matter of the Lieutenant Governor or the Governor General, would take the unanimous consent of Parliament and all 10 provinces, and the same applies to the abolition of the Senate. De facto, serious fundamental change in the Senate would take unanimous consent in a constitutional way. On the equalization formula, I do not know offhand what it would take to change that provision of the Constitution, but at the very least it would take Parliament plus seven provinces having more than 50 per cent of the population. Those provisions, in a constitutional sense, are fairly safe.

There was, in the BNA Act of 1867, a very primitive form of equalization, and it was sweetened after Nova Scotia threatened to leave the federation. They were the first separatists.

**Senator Cools:** We always hear that Nova Scotia was the first separatists. You would not know my background, minister, but I was born in the British Caribbean, and it has had long and

également demandé que le Sénat se montre très prudent dans les changements qu'il pourrait vouloir proposer au TCSPS, notamment en ce qui touche les aspects macro par opposition aux aspects micro des complexités de la formule.

Les raisons pour lesquelles nous devrions avoir à coeur le respect de cette disposition de la Constitution davantage qu'il y a d'autres est une question plus complexe. Je respecte le droit des gens d'exprimer leur opinion, que je sois ou non d'accord avec eux. Personnellement, je suis fédéraliste. Je n'entends pas faire semblant de me considérer autrement. Je reconnais toutefois le droit aux gens le droit d'avoir des opinions différentes des miennes. Je crois en la Constitution. Nombreux sont ceux qui, dans l'ensemble du pays mis à part le Québec, ont dit que notre pays est plus fort uni que divisé.

Dès qu'on commence à choisir les dispositions de la Constitution auxquelles nous souscrivons et celles que nous rejetons, nous nous plaçons dans une situation très difficile, j'en conviens. Ce doit être tout ou rien. Ma foi dans le Canada me dit que ce doit être tout.

**Le sénateur Cools:** J'admire notre témoin. Nous sommes nombreux à être conscients que la Confédération est née à l'Est pour se développer ensuite vers l'Ouest. La plupart d'entre nous ici présents avons à coeur la survie de cette entité que nous appelons le Canada. Nous y sommes très attachés. Je ne suis pas sans comprendre passablement bien tout ce qui se passe autour de nous.

Le concept de péréquation a une longue histoire qui, selon moi, en souligne la consistance et le bien-fondé. Je pense moi aussi que ce régime devrait être maintenu. Toutefois, quand tout le reste change, il devient très difficile de défendre le maintien de tel élément particulier et non celui de tous ces autres éléments qui sont constamment menacés.

**Le président:** Je comprends bien votre point de vue. Cependant, la monarchie, par exemple, est on ne peut plus implantée chez nous. Toute modification du statut de la monarchie, ou, par extension, de celui du poste de lieutenant-gouverneur ou de gouverneur général, nécessiterait le consentement unanime du Parlement et des dix provinces. La même règle s'applique en ce qui concerne l'abolition du Sénat. De facto, tout changement fondamental au Sénat nécessiterait le consentement unanime, au sens de la Constitution. En ce qui concerne la formule de péréquation, je ne saurais vous dire sur-le-champ à quelles conditions on pourrait modifier cette disposition de la Constitution, mais il faudrait à tout le moins l'assentiment du Parlement ainsi que de sept provinces représentant plus de 50 p. 100 de la population canadienne. Ces dispositions, au sens constitutionnel, sont passablement sécurisantes.

Il y avait déjà, dans l'AANB de 1867, une forme très primitive de péréquation, qui a été adoucie après que la Nouvelle-Écosse eut menacé de quitter la fédération. Les Néo-Écossais ont donc été les premiers séparatistes.

**Le sénateur Cools:** On dit toujours que les gens de la Nouvelle-Écosse ont été les premiers séparatistes. Vous n'avez pas à connaître mes antécédents, monsieur le ministre, mais je vous

historical ties, particularly with Nova Scotia. There is a lot of that rum, you see.

It is often said that Nova Scotia was the first province to raise secession. I read about this some years ago, and it is not so simple. In Nova Scotia, there was a lot of unhappiness about entry into Confederation, and they were asking to pull out of Confederation. It is very interesting that their request was not like the situation in Quebec. They always wanted to maintain allegiance to Her Majesty. That is very important. They were asking for a return to their previous state of allegiance to Her Majesty the Queen. If you were to read the resolutions around that area, you would see very clearly that they upheld the system in every other respect.

**The Chairman:** They were anti-federalists.

**Senator Cools:** Politically, they felt they had not been handled properly. That is a different situation than Quebec independence. I am not sure that it is helpful to compare the two, as many individuals do.

**Senator Mahovlich:** Premier Grimes presented us with his campaign, and he did not include Nova Scotia when he mentioned non-renewable resources. Here, you are also mentioning Newfoundland and Labrador. What about the other two provinces of New Brunswick and Prince Edward Island? Do their shores not touch the Atlantic?

**Mr. LeBlanc:** Yes, they do. The accord to which I refer was signed by the two provinces and not with New Brunswick and Prince Edward Island. It may be inappropriate for me to mention Newfoundland; however, I do know that we share many of the same concerns regarding the proper implementation of the accord. Both those accords were passed in our houses. It was an accord and a piece of legislation that was passed. That did not happen in the other two provinces.

**Senator Furey:** I am glad, minister, that you did mention Newfoundland and Labrador in the context you did. I want to go back to a point that Senator Comeau made regarding the CHST. Newfoundland, unfortunately, has a declining population and, for reasons already mentioned has a greater strain on its ability to deliver health care, among other things. If we continue with a per capita distribution of CHST, are we not continuing to widen the gap between the provinces? Should the federal government not take into account some measure of need in that distribution?

**Mr. LeBlanc:** I can only speak for Nova Scotia, but I do think it applies to Newfoundland. Newfoundland is in a situation of declining population. It makes their pressures that much more

confie que je suis née dans les Antilles britanniques, qui entretiennent de longue date des liens historiques avec notre pays, notamment avec la Nouvelle-Écosse. Le rhum y est peut-être pour quelque chose, voyez-vous.

On dit souvent que la Nouvelle-Écosse a été la première province à brandir la menace de la sécession. J'ai lu quelque chose à ce sujet il y a quelques années, et ce n'est pas si simple. En Nouvelle-Écosse, il y avait beaucoup de mécontentement à propos de l'entrée de la province dans la Confédération, et la population demandait à en sortir. Il est très intéressant de constater que ce que les Néo-Écossais réclamaient ne s'apparente pas à ce qu'on observe à cet égard au Québec. Ils ont toujours tenu à maintenir leur allégeance à Sa Majesté. C'est là un élément très important. Les Néo-Écossais voulaient revenir à leur ancienne forme d'allégeance à Sa Majesté la reine. S'il vous était donné de lire les résolutions qui ont été adoptées à l'époque, vous verriez très clairement qu'à tous autres égards, la population de cette province donnait son soutien au régime.

**Le président:** Les Néo-Écossais étaient antifédéralistes.

**Le sénateur Cools:** Politiquement, ils avaient le sentiment de n'avoir pas été traités convenablement. C'est tout autre chose que l'indépendance du Québec. Je ne suis pas certaine qu'il soit utile de comparer les deux, comme le font bien des gens.

**Le sénateur Mahovlich:** Le premier ministre Grimes nous a entretenus de sa campagne et il n'a pas fait allusion à la Nouvelle-Écosse quand il a parlé des ressources non renouvelables. De votre côté, vous avez mentionné Terre-Neuve-et-Labrador. Qu'en est-il des deux autres provinces maritimes, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard? Leurs côtes ne donnent-elles pas également sur l'Atlantique?

**M. LeBlanc:** Oui, en effet. L'accord dont je vous ai parlé a été signé par nos deux provinces, mais non par le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard. Il n'était peut-être pas approprié de ma part de faire mention de Terre-Neuve; cependant, je sais que nous partageons largement les mêmes préoccupations concernant la façon dont on applique l'accord. Mais ces accords ont l'un et l'autre été adoptés par nos assemblées législatives respectives. Il s'est agi d'un accord qui a fait l'objet d'une sanction législative. Il n'en a pas été de même dans les deux autres provinces.

**Le sénateur Furey:** Je me réjouis, monsieur le ministre, de ce que vous ayez mentionné Terre-Neuve-et-Labrador dans le contexte où vous l'avez fait. J'aimerais revenir sur un point qu'a soulevé le sénateur Comeau concernant le TCSPS. Terre-Neuve, malheureusement, connaît un déclin démographique, et, pour des raisons qu'on a déjà mentionnées, cette situation exerce de plus en plus de pressions sur sa capacité d'offrir les services de santé, entre autres. Si on continue de répartir le TCSPS par habitant, n'allons-nous pas élargir davantage le fossé entre les provinces? Le gouvernement fédéral ne devrait-il pas, dans cette répartition, tenir compte, d'une certaine manière, des besoins particuliers de chaque province?

**M. LeBlanc:** Je ne peux parler qu'au nom de la Nouvelle-Écosse, mais je crois qu'on devrait prendre en considération ce facteur dans le cas de Terre-Neuve. Cette



difficult. When the CHST was changed a number of years ago, there was some factoring into its historical aspects and how it was funded. It was changed to a straight per capita. Because of the complexities of these agreements, we must remember the time and energy that went into the drafting of them. That is why I am saying to be careful before you make suggestions about going to a simpler formula. CHST used to have that type of built-in protection.

Many times Ottawa has said that we have agreed to change things, and we did not agree at all. It was more of a situation where if we did three changes we would agree. What happens is that one or two are taken, and the other one is kept off the table. That is exactly what happened in the changes to CHST.

Newfoundland has felt it probably more than any other province because their numbers are declining. That makes their situation that much more challenging. I can only empathize.

**Senator Furey:** Surely you agree that if we continue with a straight per capita distribution of those funds, that that gap will continue to widen?

**Mr. LeBlanc:** I agree. Our premier has made presentations with regard to the CHST at the First Ministers' meetings pointing out that there should be some factoring into it including severity of different indicators such as cancer. Nova Scotia has one of highest rates of cancer in per capita in Canada. We have many other factors that play into that. Those are issues that deserve a debate. It makes sense that when you give CHST money, these things should be factored into it.

**Senator Finnerty:** Has there been any study on why the cancer rate is so high? Is it contamination of the fish?

**Mr. LeBlanc:** That is a good question. There have been more studies than I can count. In Cape Breton there was a huge industrial base, and many people feel it may be attributed to that. I am not an expert and cannot speak about that. We are also downwind from many of the carbon-burning states that produce electricity. There are many different ideas concerning the cause of the cancer. I am not really competent to speak on what may be causing it. However, the facts speak for themselves. We have a very high incidence of cancer. It has taken a huge human toll on everyone, let alone on the system itself. It is a difficult aspect of Nova Scotia life.

province voit sa population décroître, ce qui n'est pas sans lui poser des problèmes particuliers fort préoccupants. Avant qu'on modifie la formule du TCSPS il y a un certain nombre d'années, on tenait compte de certains aspects dans la façon dont le financement était réparti. On a alors cessé de prendre en compte ces facteurs et opté pour une répartition fondée uniquement sur la population. Compte tenu de la complexité de ces accords, nous devons garder à l'esprit qu'on a consacré énormément de temps et d'énergie à leur élaboration. C'est ce qui me fait dire qu'on doit faire preuve de prudence avant de proposer qu'on opte pour une formule plus simple. Le TCSPS comportait autrefois ce genre de protection.

Il est arrivé souvent qu'Ottawa dise que nous étions convenus de changer telle ou telle chose alors que ce n'était pas du tout le cas. Ce qui avait plutôt pu se produire, par exemple, c'est qu'après que nous ayons donné notre accord à ce qu'on apporte, disons, trois modifications de front — indissociables à nos yeux —, on ait fini par en laisser une ou deux de côté. C'est précisément ce qui est arrivé quand on a apporté des changements au TCSPS.

Terre-Neuve s'en est probablement ressentie plus que n'importe quelle autre province, étant donné son déclin démographique. Sa situation s'en trouve beaucoup plus problématique. Je ne puis que sympathiser avec les Terre-Neuviens.

**Le sénateur Furey:** J'en déduis que, comme moi, vous estimez que, si nous continuons à répartir ces fonds simplement en fonction de la population, le fossé continuera de s'élargir.

**M. LeBlanc:** Je suis tout à fait de votre avis. À l'occasion de conférences des premiers ministres, le nôtre s'est efforcé de faire valoir qu'on devrait tenir compte de certains facteurs dans la répartition des fonds du TCSPS, notamment de l'incidence des cas de cancer. La Nouvelle-Écosse a un des plus hauts taux de cas de cancer par habitant au Canada. Nous avons de nombreux autres facteurs qui entrent en jeu à cet égard. Ce sont là des questions qui méritent qu'on en débattenne. Il serait logique de tenir compte de ces facteurs au moment d'établir le mode de répartition des fonds du TCSPS.

**Le sénateur Finnerty:** A-t-on effectué des études pour découvrir pourquoi le taux de cancer est si élevé? Est-ce parce que le poisson est contaminé?

**M. LeBlanc:** C'est une bonne question. On a effectué sur ce sujet d'innombrables études. Au Cap-Breton, il y avait une immense base industrielle, et nombreux sont ceux qui pensent que c'est peut-être là que réside l'explication de cette incidence élevée du cancer. Je ne suis pas un expert en la matière et je ne saurais me prononcer là-dessus. Il y a aussi que nous nous trouvons dans la trajectoire des vents provenant des États américains qui produisent leur électricité au moyen de centrales thermiques au charbon. On avance beaucoup d'hypothèses concernant la cause du cancer. Je ne suis pas vraiment en mesure de me prononcer sur cette question. Cependant, les faits parlent d'eux-mêmes. Nous avons une incidence très élevée de cancer. Cette maladie a fait un grand nombre de victimes; elle a également eu d'énormes conséquences pour le système de santé lui-même. C'est un aspect pénible de la vie en Nouvelle-Écosse.

We also have a high incidence of smoking, which is difficult to change. We raised the taxes again last week. I mentioned that at the First Ministers' meeting in Vancouver three or four weeks ago and was pleased to see six or seven of the provinces raise their taxation levels on tobacco. It is the most effective deterrent that we can utilize. My next-door neighbour who smokes was not very happy, but I think it was the right thing to do.

**Senator Banks:** We are talking about equalization but you have raised the question of transfer payments. Provinces seem to omit the fact that the directed, strings-attached transfer payments which used to be made at the request of the provinces were turned into more or less block grants, to which there are fewer strings attached, and tax room, commonly referred to as tax points.

There are people in the country who insist that when we are looking at questions about CHST, we must include in the calculation the tax room that was vacated by the Government of Canada. Those tax points were in effect transferred to the provinces.

The provinces seem to want to disregard that issue and discuss the CHST and how insufficient it is. I ask you to comment on that.

**Mr. LeBlanc:** This reminds us of the Second World War when we gave some tax room to the federal government for a little while and never got that back either.

**The Chairman:** You are not still complaining about that?

**Senator Banks:** I guess it is a question of where we draw the line.

**Mr. LeBlanc:** It is a two-edged sword. There were some tax points given up and I do not dispute that. The federal government often puts that point forward. You also bring up the point that there are some strings attached. Many provinces feel that the provinces are to put in place programs that are, in large part, designed by the federal government.

Look at the Canada Health Act. It dictates standards and how we are to do things but basically the provinces are responsible to do it. There are no more challenging programs to deliver than health programs, but there are others. I remember when the Solicitor General brought in the Young Offenders program. The federal government was in many new programs at 70 per cent or 50 per cent for the long haul, but they pulled out of many programs that are now 100 per cent provincial programs. Those are our challenges.

Nous avons également un taux élevé de tabagisme, ce qui est difficile à changer. Nous avons augmenté les taxes sur le tabac la semaine dernière. J'en ai fait mention à la conférence des premiers ministres à Vancouver il y a trois ou quatre semaines, et j'ai été heureux de voir que six ou sept autres provinces avaient elles aussi augmenté leurs taxes sur le tabac. C'est la mesure la plus dissuasive que nous puissions prendre à cet égard. Mon voisin immédiat, un fumeur, ne s'en est pas trop réjoui, mais je crois personnellement que c'est ce qu'il nous fallait faire.

**Le sénateur Banks:** Nous discutons de péréquation, mais vous avez soulevé également la question des paiements de transfert. Les provinces semblent faire abstraction du fait que les paiements de transferts ciblés et accompagnés de conditions, qui avaient été institués à l'origine à la demande des provinces, ont été transformés en subventions globales, lesquelles sont assorties de moins de conditions, ainsi qu'en marge fiscale — les points d'impôt, comme on dit généralement.

Il se trouve des gens dans notre pays qui souhaiteraient que, lorsqu'on se penche sur les questions relatives au TCSPS, on prenne en considération, dans le calcul de ce transfert, la marge fiscale qui a été cédée par le gouvernement du Canada. Ces points d'impôt ont en effet été transférés aux provinces.

Les provinces semblent ne vouloir tenir aucun compte de cet aspect quand elles discutent de l'insuffisance du TCSPS. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**M. LeBlanc:** Cela nous rappelle cette partie de notre marge fiscale que nous avons cédée au gouvernement fédéral pour un temps limité à l'époque de la Seconde Guerre mondiale et que nous n'avons jamais récupérée.

**Le président:** Vous n'êtes pas encore en train de vous plaindre de cela?

**Le sénateur Banks:** Selon moi, tout cela se ramène à la question de savoir où tirer la ligne.

**M. LeBlanc:** C'est une arme à deux tranchants. On nous a cédé un certain nombre de points d'impôt, et je ne le conteste pas. Le gouvernement fédéral fait souvent valoir ce point. Vous avez aussi souligné que ces transferts sont assortis de certaines conditions. De nombreuses provinces déplorent le fait qu'elles soient tenues de mettre en oeuvre des programmes qui, dans une large mesure, sont conçus par le gouvernement fédéral.

Prenez l'exemple de la Loi canadienne sur la santé. Elle dicte les normes et la façon dont les provinces doivent gérer leur système de santé, alors qu'au fond, ce sont les provinces qui sont responsables de ce secteur. Aucun programme n'est plus problématique à gérer que le programme des soins de santé, mais d'autres le sont aussi. Je me souviens quand le solliciteur général a parlé du programme des jeunes contrevenants. Le gouvernement fédéral participait jadis au financement de nombreux nouveaux programmes à hauteur de 70 ou de 50 p. 100 à long terme, mais il s'est retiré complètement de nombreux programmes qui sont maintenant entièrement financés par les provinces. C'est là que nous avons des problèmes.



Paul Martin still has a difficult job. We realize that he has national security issues, defence issues and so on. In time, though, the problems must be addressed. The Romanow report will come out next year; the interim report is intended to arrive early in the year and the main report later on.

**Senator Oliver:** We will also have the Kirby report.

**The Chairman:** It will come down earlier.

**Mr. LeBlanc:** What is the role of the federal government? It is a national problem and in order to solve it, we need a national solution. Up to now, it has been the responsibility of the provinces to deliver these programs. I am not belittling the contributions that we receive, but our needs are growing much faster than the money that we are getting from Ottawa. We started off at 50-50; we are down to 12.5 per cent plus the tax points. The divergence is huge and that is where the risk factors are. That is why the provinces are facing huge problems.

**The Chairman:** Minister, as you can judge from the attendance and participation, this has been a very stimulating and interesting morning. Thank you for that.

The committee adjourned.

Paul Martin a encore une tâche difficile à accomplir. Nous sommes conscients qu'il doit aussi tenir compte des besoins en matière de sécurité, de défense, et cetera. Tôt ou tard, les problèmes doivent cependant être réglés. Le rapport Romanow sera présenté l'an prochain; le rapport provisoire est censé être publié tôt dans l'année, et le rapport définitif, plus tard.

**Le sénateur Oliver:** Nous aurons également le rapport Kirby.

**Le président:** Il sera produit plus tôt.

**M. LeBlanc:** Quel est le rôle du gouvernement fédéral? Il s'agit là d'un problème qui touche l'ensemble du pays, et, pour le résoudre, il nous faut donc une solution nationale. Jusqu'à maintenant, il a incombé aux provinces d'offrir ces programmes. Je ne veux pas minimiser l'importance des contributions que nous recevons du gouvernement fédéral, mais nos besoins croissent beaucoup plus vite que les montants qu'Ottawa nous verse. Au départ, ces dépenses devaient être financées à parts égales par le gouvernement fédéral et les provinces, mais nous devons maintenant nous contenter d'une contribution fédérale de 12,5 p. 100 plus les points d'impôt. L'écart est énorme, et c'est là où résident les facteurs de risque. C'est ce qui explique que les provinces se retrouvent devant d'énormes problèmes.

**Le président:** Monsieur le ministre, comme vous pouvez en juger par les nombreuses présences et le dynamisme de notre discussion, la matinée que nous venons de passer avec vous a été on ne peut plus stimulante et intéressante. Nous vous en sommes reconnaissants.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing

45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition

45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

APPEARING—COMPARAÎT

Neil LeBlanc, Minister of Finance of Nova Scotia.

Neil LeBlanc, ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse.

WITNESS—TÉMOIN

*From the Government of Nova Scotia:*

Elizabeth A. Cody, Executive Director, Fiscal and Economic  
Policy, Nova Scotia Finance Department.

*Du gouvernement de la Nouvelle-Écosse:*

Elizabeth A. Cody, directrice exécutive, Politiques fiscales  
et économiques, ministère des Finances de la Nouvelle-  
Écosse.

91  
1013  
114



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la  
trente-septième législature, 2001

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, November 7, 2001

Le mercredi 7 novembre 2001

Issue No. 28

Fascicule n° 28

### **Eighth meeting on:**

The effectiveness and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation

### **Huitième réunion concernant:**

L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables

### APPEARING:

Gregory Selinger, Minister of Finance of Manitoba

### COMPARAÎT:

Gregory Selinger, ministre des Finances du Manitoba

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 7, 2001  
(33)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:15 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Murray, Stratton, Tunney (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Day (1).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

APPEARING:

Gregory Selinger, Minister of Finance of Manitoba.

WITNESSES:

*From the Government of Manitoba:*

Ron Neumann, Director of Intergovernmental Finance.

*From the University of Quebec:*

Michel Boucher, École nationale d'administration publique.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

Professor Boucher made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Mr. Selinger made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 8:22 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 7 novembre 2001  
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 15, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Murray, Stratton et Tunney (9).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Day (1).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

Gregory Selinger, ministre des Finances du Manitoba.

TÉMOINS:

*Du gouvernement du Manitoba:*

Ron Neumann, directeur des finances intergouvernementales.

*De l'Université du Québec:*

Michel Boucher, École nationale d'administration publique.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit l'étude de l'efficacité et des améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

M. Boucher fait une déclaration et répond aux questions posées par les membres du comité.

M. Selinger fait une déclaration et répond aux questions posées par les membres du comité.

À 20 h 22, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Tōnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 7, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:15 p.m. to examine the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** We have a quorum.

Honourable senators, this is our seventh public meeting on the subject of equalization. Our mandate is to examine and report on the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

We are required to report on this matter no later than December 21, 2001.

We have two witnesses tonight. The first is Professor Michel Boucher.

[*Translation*]

Mr. Boucher is a professor of economics at the École nationale d'administration publique of the Université du Québec, since 1975. He studied at Laval University and at the London School of Economics and Political Science. His areas of interest and fields of research are public finance and the analysis of government policy, as well as public institutions and their governance.

He has published numerous articles in national and foreign scientific publications. He is also the author of several monographs and two books that were published recently, one of which is about democracy in a market economy, and is entitled: *Ici le peuple gouverne* [*Here the people govern*], and another on performance in Quebec entitled: *La libéralisation des marchés de l'électricité* [*The liberalisation of electricity markets*].

**Mr. Michel Boucher, École nationale d'administration publique, Université du Québec:** I want to thank you for this invitation, which allows me to share my general thoughts on the role of equalization on the behaviour of the various levels of government in Canada.

I am an economist specializing in the analysis of government policy, and the analytical perspective I have adopted consists in considering any policy as deriving from the political rules of the game.

In short, my point of departure is that Canadian politicians, whoever they may be, want to maximize the probability that they will be elected or re-elected. They do not differ in any way from other Canadians who are pursuing their own happiness and who are attempting in that quest to maximize what they value the most. I intend to discuss with you the long-term, perverse effects of

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 7 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 18 h 15 pour examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Nous avons le quorum.

Honorables sénateurs, nous en sommes à notre septième réunion publique sur la péréquation. Notre mandat est d'examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable, et d'en faire rapport.

Nous devons faire rapport au plus tard le 21 décembre 2001.

Ce soir, nous accueillons deux témoins. Le premier est le professeur Michel Boucher.

[*Français*]

M. Boucher est professeur de sciences économiques à l'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec depuis 1975. Il a étudié à l'Université Laval et à la London School of Economics and Political Science. Ses champs d'intérêt et de recherche sont les finances publiques, l'analyse des politiques gouvernementales ainsi que les institutions publiques et leur gouvernance.

Il a publié de nombreux articles dans les revues scientifiques nationales et étrangères. Il est aussi l'auteur de quelques monographies et de deux livres récents, dont un sur la démocratie dans une économie de marché, intitulé: *Ici le peuple gouverne*, et un autre sur la performance mise au Québec, intitulé: *La libéralisation des marchés de l'électricité*.

**M. Michel Boucher, École nationale d'administration publique, Université du Québec:** Je voudrais vous remercier pour l'invitation qui me permet de faire part de mes réflexions générales sur le rôle de la péréquation sur la conduite des différents niveaux de gouvernement du Canada.

Je suis un économiste spécialisé dans l'analyse des politiques gouvernementales, et la perspective analytique que j'adopte consiste à considérer toute politique comme émanant des règles du jeu de la vie politique.

Bref, mon point de départ est que les politiciens canadiens, quels qu'ils soient, cherchent à maximiser leur probabilité d'élection ou de réélection. Ils ne diffèrent en rien des autres Canadiens qui sont à la quête de leur bonheur et qui, pour y parvenir, cherchent à maximiser ce qu'ils valorisent le plus. Mes intentions sont de vous entretenir des effets pervers de la

equalization on the behaviour of the various Canadian governments. Any government policy creates positive or negative incentives, so that the economic agents that are affected change their behaviour to take advantage of the positive aspects of whatever policy is in effect. The governments that benefit also comply with the incentives contained in the policies. Federal political equalization, whose objective is to provide all Canadians with relatively comparable public services, is no exception to that rule. Its effects must be analyzed in the Canadian political and economic context.

I have tabled a brief that raises the possibility that Canadian governments could collude politically and thus reduce the political competition among the provinces. The taxpayers concerned must then shoulder a tax burden that is not in keeping with the true value of the public services they receive. Equalization constitutes, in the perspective I adopt, the instrument the federal government has at its disposal to discipline the provinces. However, the liberalization of international trade pursuant to the two free trade agreements in 1989 and 1994 led the Canadian governments to reduce the relative share of their own expenses on the gross domestic product. The federal and provincial governments then noted that the increased mobility of resources was weighing down their redistribution policy as compared to the political advantages obtained. In a word, international competition encourages the various Canadian governments to take the preferences of Canadians in general into account, and not only those of special interest groups.

I would now like to highlight the variety of adverse effects and negative incentives that are a part and parcel of equalization. Aside from the possibility of Canadian governments forming a cartel to reduce competition among the provinces, equalization which is part of the harmonization measures of pan-Canadian services that prevent individuals from exercising their mobility and "voting with their feet", that is to say from leaving the province that abuses its powers. Equalization not only immobilizes resources in their unproductive location, it also leads provincial governments to resist changes in their policy, and equalization brings about that result by preventing provinces from having to deal with the costly consequences of their own policy. Equalization means that the cost of an ineffective provincial measure is passed along not only to its consumers and producers, but also to the residents of other regions.

I will give you an example. When the Government of Quebec increases the minimum wage, it shrinks the number of jobs. By reducing the number of jobs, it reduces the tax base and consequently, it receives additional equalization payments. That is one example of a perverse effect.

This leads to the empirical conclusion that the provinces that receive payments adjust less quickly than the donor provinces.

I have now been working for a few months on the equalization formula with a view to writing some scientific articles. The provinces that give money — Alberta and Ontario, for instance — adjusted more quickly to the free trade agreements because they

péréquation à long terme sur le comportement des différents gouvernements canadiens. Toute politique gouvernementale crée des incitations positives ou négatives, de sorte que les agents économiques touchés modifient leur comportement pour profiter des avantages de la politique en vigueur. Les gouvernements bénéficiaires se conforment aussi aux incitations qui sont contenues dans les politiques. La péréquation politique fédérale, dont l'objectif est de fournir à tous les Canadiens des services publics sensiblement comparables, ne fait pas exception à cette règle. Ses effets doivent être analysés dans le contexte politico-économique canadien.

J'ai déposé un mémoire qui montre la possibilité que les gouvernements canadiens puissent former une collusion politique et ainsi réduire la concurrence politique entre les provinces. Les contribuables touchés doivent alors supporter un fardeau fiscal qui ne correspond pas à la véritable valeur des services publics reçus. La péréquation constitue, dans la perspective que j'adopte, l'instrument dont dispose le gouvernement fédéral pour discipliner les provinces. Par contre, la libéralisation des échanges internationaux, qui découle des deux accords de libre-échange de 1989 et de 1994, révèle que les gouvernements canadiens ont dû réduire la part relative de leurs dépenses propres sur le produit intérieur brut. Les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens constatent alors que la mobilité accrue des ressources alourdit le poids de leur politique de redistribution en regard des bénéfices politiques obtenus. En un mot, la concurrence internationale incite les différents gouvernements canadiens à se préoccuper des préférences de Canadiens en général et pas uniquement de celles des groupes d'intérêt.

Je voudrais maintenant faire ressortir la variété des effets pervers et des incitations négatives qui se trouvent dans la péréquation. Outre la possibilité que les gouvernements canadiens forment un cartel pour réduire la concurrence entre les provinces, la péréquation qui fait partie des mesures d'harmonisation des services publics pancanadiens qui empêchent la mobilité des individus de «voter par les jambes», c'est-à-dire de quitter la province qui abuse de ses pouvoirs. La péréquation ne fait pas qu'immobiliser les ressources dans leur localisation improductive, elle amène aussi les administrations provinciales à résister aux changements de leur politique, et ce résultat, la péréquation l'entraîne en soustrayant ces dernières aux conséquences coûteuses de leur propre politique. Elle fait en sorte que le coût d'une mesure provinciale inefficace est refilé non seulement à ses consommateurs et ses producteurs, mais aussi aux résidents d'autres régions.

Je vais donner un exemple. Lorsque le gouvernement du Québec augmente le salaire minimum, il réduit le nombre d'emplois. En réduisant le nombre d'emplois, il réduit la base fiscale et, en conséquence, il reçoit des paiements supplémentaires de péréquation. C'est un exemple d'effet pervers.

D'où le constat empirique que les provinces récipiendaires s'ajustent moins rapidement que les provinces donatrices.

Cela fait quelques mois que je travaille sur la formule de péréquation en vue d'écrire des articles scientifiques. Les provinces qui donnent — l'Alberta et l'Ontario par exemple — se sont ajustées plus rapidement aux accords de libre-échange



were penalized if they did not become competitive. The Government of Quebec only recently reduced tax on personal income. It only did so in the beginning of July. I often use Quebec as an example because I live there.

Equalization can thus lead provincial governments to manipulate the tax base and extract additional sums from the equalization formula which they could not obtain otherwise.

I will give you an example. During Mr. Lévesque's first mandate in Quebec there was a strike by Société des alcools, the liquor board, that lasted 10 or 11 months. Why would Mr. Parizeau, the Minister of Finance at the time, an intelligent man, have tolerated this strike during for so long? The reason is that the province of Quebec, because of the shortfall caused by the strike, was compensated for 90 per cent of the amount it would normally have collected. That means that during 10 months, Quebecers who wanted to drink had to resort to contraband alcohol.

Another element of manipulation can be seen at work currently in the Atlantic provinces, with regard to oil and natural gas. Why do people think things through very carefully before developing their natural resources? You have to look at the equalization formula in context, rather than in isolation.

Another long-term consequence of equalization is that it freezes the political environment over the long term and guarantees that the political status quo will be maintained. By restricting the mobility of resources toward the sectors where they would be better employed, equalization means that the number of electors in provinces in decline diminishes more slowly, as well as the number of their representatives in the House of Commons.

In conclusion, the political and economic analysis of equalization reveals that its real effects are far from being those that were intended. Far from leading to a decentralization which would reflect the preferences of individuals, equalization leads to a standardization of public services throughout Canada and generates behaviours on the part of provincial governments which were not intended. Whatever the situation, when the interests of the parties involved do not converge, perverse effects will follow. As long as the interests of those who design the equalization formula are not in tune with the interests of the provinces, there will always be—and those who preceded me came to the same conclusion—perverse effects, unforeseen occurrences. Thus, there are some well-founded doubts that lead one to question the benefits of equalization as compared to its costs. It is impossible to assess equalization if you isolate it from its political and economic context.

The text I sent you is a description and an empirical demonstration of the perverse effects equalization can have on the behaviour of governments.

**Senator Bolduc:** Mr. Boucher, you gave minimum wage as an example. Do you have any other examples in mind which would help us to better understand your reasoning?

parce qu'elles étaient pénalisées si elles ne devenaient pas concurrentielles. Le gouvernement du Québec n'a que récemment réduit les impôts sur le revenu des particuliers. Il ne l'a fait que depuis le début de juillet. J'utilise beaucoup l'exemple du Québec parce que c'est là où je demeure.

La péréquation peut donc conduire les gouvernements provinciaux à manipuler l'assiette fiscale et à retirer de la formule de péréquation des sommes supplémentaires qu'ils ne pourraient obtenir autrement.

Je vous donne un exemple. Durant le premier mandat de M. Lévesque, au Québec, il y a eu une grève de la Société des alcools qui a duré dix ou 11 mois. Pourquoi M. Parizeau, le ministre des Finances de l'époque, un homme intelligent, a-t-il toléré cette grève durant tout ce temps? C'est que la province de Québec, avec le trou qu'a causé la grève, a été récompensée de 90 p. 100 de la somme qu'elle aurait dû avoir. Cela veut dire que durant dix mois, les Québécois ont été obligés de recourir à l'alcool de contrebande.

Un autre élément de manipulation est celui que vivent présentement les provinces de l'Atlantique en ce qui a trait au pétrole et au gaz naturel. Pourquoi les gens pensent-ils deux fois avant de développer leurs ressources naturelles? Il faut regarder la formule de péréquation non pas d'une manière isolée mais dans son ensemble.

Une autre conséquence à long terme de la péréquation est de figer à long terme l'environnement politique et de garantir le maintien du statu quo politique. En restreignant la mobilité des ressources vers les secteurs où elles seraient mieux employées, la péréquation fait que le nombre d'électeurs des provinces en déclin prend plus de temps à diminuer, de même que le nombre de leurs représentants à la Chambre des communes.

En conclusion, l'analyse politico-économique de la péréquation révèle que les effets réels sont loin d'être ceux qui étaient anticipés. Loin de conduire une décentralisation qui refléterait les préférences des individus, la péréquation conduit à une standardisation des services publics à travers le Canada et génère des comportements des gouvernements provinciaux qui n'étaient pas attendus. Quelle que soit la situation, lorsque les intérêts des partis impliqués ne convergent pas, il s'ensuit des effets pervers. Tant et aussi longtemps que les intérêts de ceux qui ont conçu la formule de péréquation ne seront pas conformes aux intérêts des provinces, il y aura toujours — et mes prédécesseurs ont fait le même constat — des effets pervers, des choses qui n'étaient pas attendues. Il existe donc des doutes bien fondés qui permettent de questionner les bénéfices de la péréquation relativement au coût qu'elle génère. Il est impossible de porter un jugement sur la péréquation en l'isolant de son contexte politico-économique.

Le texte que je vous ai fait parvenir est une description et une vérification empirique des effets pervers que peut exercer la péréquation sur le comportement des gouvernements.

**Le sénateur Bolduc:** Monsieur Boucher, vous avez donné comme exemple le salaire minimum. Avez-vous en tête d'autres exemples qui nous aideraient à saisir le genre de démarche que vous faites?

**Mr. Boucher:** Yes. It is exactly the problem the provinces of Nova Scotia and Newfoundland are facing at the present time. You have only to look at what the Quebec government is doing with regard to water use, even if that is not exactly the same thing. I did some research recently. I estimated that the current value of water charges in Quebec was around \$1.5 billion per year. But the province of Quebec only collects \$60 million per year. What does it do with the money? It is quite simple. A law which was passed in 1999 allows the Government of Quebec to say to aluminum plants or pulp and paper mills: "Rather than collecting charges that should be redistributed to Quebecers, invest a few billion dollars and we will not collect any tax." You would see a similar situation with Voisey's Bay or any other such undertaking. This means that one fine morning in Labrador, the Premier could say: "It is just too bad, there will not be any fees, but you will invest an equivalent amount in building and development."

There are a lot of similar mechanisms that allow provinces to play with or manipulate tax revenue. There are 33. These are the perverse effects that occur. I am talking to you about those that I know. You could find similar effects outside the equalization formula. Think for instance about employment insurance benefits.

**Senator Bolduc:** For about 20 years, Quebec has had language policies that have tightened the rules of the game for anglophones, and because of that some have left. Since these were people with high incomes, the average salary in Quebec went down, and the province benefited from higher equalization payments. Would this be an example?

**Mr. Boucher:** It is a good example. I will once again use the example of the former Minister of Finance of Quebec. When English-speaking Quebecers left the province because of language policies, Mr. Parizeau boasted that in the short term this had had no impact because even though these high-income residents were leaving Quebec, since the tax base was reduced, the province would be compensated through equalization payments.

With the equalization formula, since the federal government is not keeping a close eye on policies overall, someone with half a brain can manipulate the system and come up with advantageous policies. In the case of language policy, Quebecers and other Canadians paid the bill. Think about it. You are an English-speaking Quebecer. For a variety of reasons, among these the fact that you are more mobile than the average francophone — you are going to relocate.

Your relocation should normally bring about a vacuum and force the province of Quebec to readjust if the equalization system no longer existed. But it does exist. Whenever a person with a high income left the province, the government of Quebec was rewarded, because its equalization payments increased.

**Senator Bolduc:** But there are limits to this way of doing things.

**M. Boucher:** Oui. C'est exactement le problème auquel font face présentement les provinces de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve. Vous n'avez qu'à regarder ce que fait le gouvernement du Québec en matière de l'utilisation de l'eau — même si ce n'est pas tout à fait la même chose. J'ai fait une recherche récemment. J'ai estimé que la valeur annuelle de la rente de l'eau au Québec était à peu près de 1,5 milliard de dollars par année. Or, la province de Québec ne collecte que 60 millions de dollars de rentes par année. Que fait-elle avec la somme? C'est très simple. Une loi, entrée en vigueur en 1999, permet au gouvernement du Québec d'interpeller les alumineries ou les usines de pâte et papier en leur disant: «Plutôt que de collecter la rente qui devrait être distribuée aux Québécois, faites des investissements de quelques milliards de dollars et à partir de là, nous ne collecterons pas de rente.» Vous auriez à peu près la même chose avec Voisey's Bay ou une autre entreprise du genre. Cela veut dire qu'un bon matin, au Labrador, le premier ministre pourrait dire: «C'est bien regrettable, il n'y aura pas de rente, mais vous allez investir l'équivalent en bâtiment et en transformation.»

Il y a beaucoup de mécanismes de ce genre qui font que les provinces sont capables de trafiquer ou de manipuler la recette fiscale. Il y en a 33. Ce sont les effets pervers qui existent. Je vous parle de ceux que je connais. Vous retrouveriez sensiblement la même chose en dehors de la formule de péréquation. Pensez, par exemple, au paiement de l'assurance-emploi.

**Le sénateur Bolduc:** Depuis environ 20 ans, le Québec a eu des politiques linguistiques qui ont resserré les règles du jeu pour les anglophones, et suite à cela, certains sont partis. Puisqu'il s'agissait de gens ayant des revenus élevés, le salaire moyen des Québécois a diminué, et la province a bénéficié davantage en péréquation. Est-ce que c'est un exemple?

**M. Boucher:** C'est un bon exemple. Je vais utiliser encore une fois l'exemple de l'ancien ministre des Finances du Québec. Lorsque les Québécois de langue anglaise ont quitté la province en raison des politiques linguistiques, M. Parizeau s'est vanté qu'à court terme, cela n'avait aucun impact, parce que les gens qui avaient des revenus élevés allaient quitter le Québec, mais puisque l'assiette fiscale avait diminué, ils seraient compensés par des paiements de péréquation.

Dans la formule de péréquation, comme le gouvernement fédéral ne suit pas de près l'ensemble des politiques, quelqu'un qui est le moins fûté est capable de manipuler et de faire des politiques. Dans le cas des politiques linguistiques, les Québécois et les autres Canadiens ont réglé la facture. Pensez-y. Vous êtes un Québécois de langue anglaise. Pour un ensemble de raisons, entre autres parce que vous êtes plus mobile que le francophone ordinaire — vous allez vous déplacer.

Ce faisant, votre déplacement devrait normalement entraîner un vide et forcer la province de Québec à se réajuster si la formule de péréquation n'existait plus. Or, elle existe. Chaque fois qu'une personne ayant un revenu élevé quittait la province, le gouvernement du Québec s'en trouvait récompensé, parce que la formule de péréquation augmentait.

**Le sénateur Bolduc:** Cette façon de faire a quand même ses limites.



**Mr. Boucher:** Yes.

**Senator Bolduc:** Quebec, for instance, only receives half of the equalization, which represents five billion out of 10.

**Mr. Boucher:** You are correct, but you can see the effect of equalization.

**Senator Bolduc:** The theoretical model is interesting.

**Mr. Boucher:** If there were no equalization, Quebec would be forced to face the consequences of its policies and the costs incurred by those policies. But Quebec has not had to face the consequences of its policies because the equalization formula offsets its losses. In that way the equalization formula subsidizes the Quebec government for lost tax revenue. However, it is the average Quebec citizen who must deal with the real constraints, not the government of Quebec. Why are Quebecers doing more clandestine work? They are no less intelligent than other Canadians, but they have to deal with so many constraints that as consumers or producers, they are attempting to reduce the cost of these political consequences by turning to the parallel economy. That is an example of a perverse effect.

I found another example purely by happenstance. Among the provinces, Quebec is among those that adjusted the most slowly to the equalization formula. When there is less growth in a province, the population diminishes and fewer immigrants are interested in settling there. What do we then observe? If there were no equalization formula, the redistribution of Canadian electoral districts would be different. There would be fewer Quebec MPs. We would see the same phenomenon in the maritime provinces, which are in a less favourable situation than more dynamic provinces such as Ontario, Alberta and British Columbia.

The equalization formula slows down political adjustment. One has only to look at the number of electors per riding in Canada. If you take eastern Ontario as an example, you would see that there would be far fewer MPs from that region if the equalization system did not exist.

Take the adjustments Nova Scotia and Newfoundland had to make, for instance. They have a lot of natural resources, especially in Labrador. If those resources contain as much oil and natural gas as people believe they do, they will surely become the engines of development in Canada over the next 20 years. However, these riches create a dilemma. If these provinces attempt to exploit their resources, they run the risk of seeing a certain percentage of the revenue generated by those resources get swallowed up by the equalization system.

I submit that natural resources do not belong to the provinces, but to individuals.

**The Chairman:** And how would that work out in practice?

**Mr. Boucher:** Let us say that charges on natural resources in Nova Scotia amount to \$2 billion a year. If the resources belong to the citizens, they will be richer. Divide that amount by the number of citizens in Nova Scotia. This was verified in Alaska at the beginning of the 1980s. The Supreme Court rejected the principle, but another mechanism was found. There was an impact on the

**M. Boucher:** Oui.

**Le sénateur Bolduc:** Le Québec, par exemple, n'a que la moitié de la péréquation, ce qui représente cinq milliards sur dix.

**M. Boucher:** Vous avez raison, mais vous voyez l'effet de la péréquation.

**Le sénateur Bolduc:** Le modèle théorique est intéressant.

**M. Boucher:** S'il n'y avait pas de péréquation, le Québec serait obligé d'assumer les conséquences de ses politiques, donc, des coûts que ces politiques entraîneraient. Or, le Québec n'a pas à en assumer les conséquences parce que la formule de péréquation compense. Dans ce sens, la formule de péréquation subventionne le gouvernement du Québec pour les recettes fiscales qu'il perd. Cependant, c'est le citoyen québécois ordinaire qui doit vivre avec les vraies contraintes, pas le gouvernement du Québec. Pourquoi les Québécois font-ils plus de travail au noir? Ils ne sont pas plus bêtes que les autres Canadiens, mais ils vivent tellement de contraintes que comme consommateurs ou comme producteurs, ils cherchent à réduire le coût de ces conséquences politiques en jouant sur l'économie parallèle. C'est un exemple des effets pervers.

J'ai trouvé un nouvel exemple par pur hasard. Le Québec est une des provinces qui s'ajustent le plus tranquillement à la formule de péréquation. Quand il y a moins de croissance dans une province, la population diminue, et moins d'immigrants sont intéressés à venir s'y installer. Qu'observe-t-on? S'il n'y avait pas de formule de péréquation, le redécoupage des districts électoraux canadiens serait différent. Il y aurait moins de députés québécois. On retrouverait le même phénomène pour les provinces maritimes, qui sont défavorisées par rapport aux provinces plus dynamiques telles que l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

La formule de péréquation freine l'ajustement politique. On n'a qu'à regarder le nombre d'électeurs par comté au Canada. Si on prend l'exemple de l'est ontarien, on verrait qu'il y aurait beaucoup moins de députés dans cette région si la formule de péréquation n'existait pas.

Regardons les ajustements que la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve ont à faire. Ils ont beaucoup de ressources naturelles, surtout au Labrador. Si ces ressources regorgent d'autant de pétrole et de gaz naturel qu'on le pense, elles deviendront sûrement les locomotives du Canada pour les 20 prochaines années. Toutefois, ces richesses créent un dilemme. Si ces provinces cherchent à exploiter leurs ressources, elles risquent de voir un certain pourcentage des revenus générés par ces ressources être engouffrés dans la formule de péréquation.

Je suggère que les ressources naturelles n'appartiennent pas aux provinces, mais aux individus.

**Le président:** Comment cela pourrait-il se faire?

**M. Boucher:** Admettons que la rente des ressources naturelles de la Nouvelle-Écosse s'élève à 2 milliards de dollars par année. Si les ressources appartiennent aux citoyens, ils seront plus riches. Divisons ce montant par le nombre de citoyens de la Nouvelle-Écosse. Cela a été vérifié en Alaska au début des années 1980. La Cour suprême avait rejeté ce principe, mais on a trouvé un autre

tax base. This is what you can see in the Canadian West with oil. Even though the government has for a few years now used the riches generated by natural resources to pay its debts rather than adding them to the Heritage Fund, those riches are capitalized in the cost of houses, land and in people's incomes. That is the point that must be grasped.

I am simply trying to tell you that the equalization system should have had a certain number of consequences, but these consequences did not occur. Why not? The provinces noticed one day that they could play with these concepts, manipulate them.

Furthermore, with the liberalization of trade between Canada and the United States, and the World Trade Organization, the cost of redistribution policies, and thus of the equalization system, is going to become prohibitive. This is what we have discovered through empirical means. Since the liberalization of trade leads to a greater mobility of resources, and a greater mobility of capital, and since on the other hand inputs are less costly, you will observe that political parties, federal as well as provincial, will be asking themselves what the costs will be of the redistribution policies they create.

Politicians are human beings. They look at advantages and disadvantages. According to the cartel theory, when there is more competition in Canada, as has been the case since the 1989 and 1994 free trade agreements, it was more to the federal government's advantage to take care of its own expenses than to play the role of the one who disciplines the cartel. The proof of this is that if you look at the relative share of the federal government's expenses, it has decreased, whereas the relative share of the provinces' expenses has increased. This means that the federal government reduced its expenditures, because part of its expenditures went to the provinces, not for reasons of efficiency, whereas the provinces, with the adjustment that occurred, increased their expenditures, because they were forced to concern themselves more with the interests of their citizens.

I attempted to understand what role the equalization system played in Canadian society and to see what happens when there is increased competition. The greater the competition in a private market, the more the producers seek to lower their prices, because if they do not do so someone else will.

On the basis of data from 1981 to 1999, we noted, empirically speaking, that when there is more competition, the federal government takes a greater interest in the expenditures that concern all Canadians, and there are fewer incentives for it to act as director through equalization. Moreover, we also noted that the provinces became more accountable.

To my mind, that is the major point. The equalization system lessens the accountability of provincial governments in some respects. One has only to look at Quebec. Why are our taxes the highest in the country? It is because we have the least mobile population.

mécanisme. Cela se refléterait sur l'assiette fiscale. C'est ce que vous voyez dans l'Ouest canadien en ce qui a trait au pétrole. Même si depuis quelques années le gouvernement se sert des richesses des ressources naturelles pour payer ses dettes au lieu de les envoyer au Heritage Fund, ces richesses se trouvent capitalisées dans le prix des maisons, des terrains et les revenus des gens. C'est ce qu'il faut saisir.

J'essaie tout simplement de vous dire que la formule de péréquation est un élément qui aurait dû avoir un certain nombre de conséquences, mais celles-ci ne se sont pas produites. Pour quelles raisons? Les provinces se sont aperçu un jour qu'elles pouvaient jouer avec ces notions, les manipuler.

D'autre part, avec la libéralisation des échanges entre le Canada, les États-Unis et l'Organisation mondiale du commerce, le coût des politiques de redistribution, donc, de la formule de péréquation, va devenir très onéreux. C'est ce que nous avons découvert de façon empirique. Comme la libéralisation des échanges entraîne davantage la mobilité des ressources, la mobilité du capital, et que d'autre part les «input» coûtent meilleur marché, vous observerez que les partis politiques, autant fédéral que provinciaux, vont se demander quels seront les coûts des politiques de redistribution qu'ils créeront.

Les hommes politiques sont des êtres humains. Ils regardent les avantages et les inconvénients. Selon la théorie du cartel, lorsqu'il y a plus de concurrence au Canada, comme c'est le cas depuis l'Accord de libre-échange de 1989 et de 1994, le gouvernement fédéral avait plus intérêt à s'occuper de ses propres dépenses qu'à jouer le rôle de celui qui discipline le cartel. La preuve en est que si vous regardez la part relative des dépenses propres du gouvernement fédéral, elle a diminué, tandis que la part relative des dépenses propres des provinces a augmenté. Cela veut dire que le gouvernement fédéral a réduit ses dépenses, parce qu'une partie de ses dépenses allaient aux provinces, non pas pour des raisons d'efficacité, tandis que les provinces, avec l'ajustement qui s'est produit, augmentent leurs dépenses, parce que les provinces sont obligées de se préoccuper davantage des intérêts de leurs citoyens.

J'ai essayé de comprendre quel rôle jouait la formule de péréquation dans la société canadienne et de voir ce qui se produisait lorsqu'il y avait de la concurrence. Plus la concurrence dans un marché privé est forte, plus les producteurs cherchent à avoir des prix très bas, parce que s'ils ne font pas cela quelqu'un d'autre le fera.

À partir de données de 1981 à 1999, nous avons constaté, empiriquement, que lorsqu'il y a plus de concurrence, le gouvernement fédéral s'intéresse davantage aux dépenses qui visent l'ensemble des Canadiens, et il est moins incité à servir de directeur par la péréquation. D'autre part, nous avons également noté que les provinces deviennent plus responsables.

Pour moi, c'est le point majeur. La formule de péréquation déresponsabilise, à certains égards, les gouvernements provinciaux. On n'a qu'à regarder les Québécois. Pour quelle raison sommes-nous les gens les plus taxés? C'est parce que nous sommes les gens les plus immobiles.



Now, whenever there are more or less inefficient policies, Quebecers must shoulder the costs. It would seem normal to me that Quebecers have to deal with the perverse effects of their government's policies, but I find it far less normal that because of the equalization system other Canadians also have to shoulder those consequences.

[English]

**Senator Banks:** Are there provinces that you think would nefariously or in a Machiavellian way, do that as a matter of determined policy?

[Translation]

**Mr. Boucher:** That is not how politicians make decisions or arbitrate, favouring one policy over another. These are arbitrations that bring about unanticipated effects. Politicians are not more Machiavellian than producers, consumers or university professors. It all depends on the interests you are trying to defend.

As a university professor, I cannot be dismissed, so I say whatever I think. But on the other hand, I try to think things out and not say the first thing that goes through my head. Some of you have been politicians, and if I were in your shoes, I would behave the same way. Because one fine morning, to get elected, you have to be able to find the special interest groups who will support you and help you. In return, you will devise policies for these people. But taken as a whole, these policies will become contradictory. The great American sociologist Merton called this the "law of unintended consequences". You thought something was going to happen and it did not. For example, Dupont de Nemours, a member of the French National Assembly, said in 1792 that "the road to hell is paved with good intentions".

It is not just that the policies as a whole become contradictory. Because of that, there are unintended results, and little by little, over time, things deteriorate. For instance, the federal government and the Government of Quebec from 1972 to 1998 spent 1.6 billion on the MIL Davie company in Quebec.

[English]

**Senator Bolduc:** You were lobbying the government to get more money every year.

[Translation]

**Mr. Boucher:** It is not Machiavellian, it is the policies that are chosen and the consequences that derive from them.

[English]

**Senator Banks:** You are pointing out to us this inadvertent negative effect. Do you think that there is an alternative that would be better?

[Translation]

**Mr. Boucher:** In light of the rules of the Canadian political game, it is not very likely. I have never had the pretension of claiming to be the King's counsellor and to know more than you

Or, à chaque fois qu'il y a des politiques plus ou moins inefficaces, c'est le Québécois qui en assume les coûts. Je trouverais normal que les Québécois assument les effets pervers des politiques de leur gouvernement, mais je trouve plus aberrant que, à cause de la formule de péréquation, les autres Canadiens aient à les assumer.

[Traduction]

**Le sénateur Banks:** Selon vous, y a-t-il des provinces qui le feraient de façon perverse ou machiavélique?

[Français]

**M. Boucher:** Ce n'est pas de cette manière que les hommes politiques prennent des décisions ou font des arbitrages, pour privilégier telle politique plutôt qu'une l'autre. Ce sont ces arbitrages qui entraînent des effets non anticipés. Les hommes politiques ne sont pas plus machiavéliques qu'un producteur, qu'un consommateur ou qu'un professeur d'université. Le tout est fonction des intérêts que vous avez à défendre.

Comme professeur d'université, on ne peut pas me mettre à la porte, donc je dis tout ce que je pense. Mais d'autre part, j'essaie de réfléchir et de ne pas parler à travers mon chapeau. Quelques-uns parmi vous ont été des politiciens, si j'étais à votre place, je ferais la même chose. Parce qu'un bon matin, pour vous faire élire, vous devez être capable de trouver des groupes de pression qui vous soutiendront et vous aideront. En retour, vous établirez des politiques pour ces gens. Mais l'ensemble de ces politiques deviendra contradictoire. Le grand sociologue américain Merton a appelé cela «la loi des conséquences inattendues». Vous pensiez voir se réaliser quelque chose et cela ne s'est pas réalisé. Par exemple, le député Dupont de Nemours à l'Assemblée nationale française, en 1792, s'était exprimé en disant que «l'enfer est pavé de bonnes intentions».

Ce n'est strictement que l'ensemble des politiques qui se confrontent. À partir de cela, il y a un résultat qui n'est pas ce que vous aviez attendu et, petit à petit, avec le temps, cela se détériore. Par exemple, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ont dépensé, de 1972 à 1998, 1,6 milliard de dollars pour la compagnie MIL Davie à Québec.

[Traduction]

**Le sénateur Bolduc:** Vous exercez des pressions sur le gouvernement pour obtenir davantage d'argent chaque année.

[Français]

**M. Boucher:** Ce n'est pas du machiavélisme, c'est le choix des politiques qui sont prises et les conséquences qui en découlent.

[Traduction]

**Le sénateur Banks:** Vous nous signalez cette incidence négative involontaire. Pensez-vous qu'il y aurait une meilleure solution?

[Français]

**M. Boucher:** Compte tenu des règles du jeu politique canadiennes, c'est très peu probable. Je n'ai jamais eu la prétention d'être le conseiller du Prince et d'en savoir plus ce que

do, because this is your trade. I can give you suggestions, but you can see that they are unrealistic in the Canadian context.

A first suggestion would be to give direct subsidies to the poor in the equalization-receiving provinces, and not to the provincial governments. You have to remember that even the very neutral CD Howe Institute was forced to admit to its utmost despair a few years ago that the poor in Alberta subsidized the rich in Quebec. On the average, this is true.

Another suggestion could be that the rich provinces grant loans to the poor provinces. Why could Alberta not say to Quebec, one fine morning: "You are having some difficulties, we are going to lend you some money, and in lending you this money, we will keep an eye on you." You can see how unrealistic this is in the Canadian context.

Another suggestion concerns voluntary donations from the rich provinces to the poor provinces.

[English]

**Senator Banks:** That is unrealistic.

[Translation]

**Mr. Boucher:** You get the general idea. All of the proposals have the same objective, which is to make the provinces more responsible. You will not make the provinces more accountable by giving them money through the equalization formula, because they will make choices on the basis of their interests, which is entirely normal. Except that there is someone behind them, the "federal big brother" who will compensate them for some of their stupid choices.

**The Chairman:** In the absence of equalization, the provinces will choose their own policies and they will always export somewhere. It is inevitable that their policies will have some adverse effects.

**Mr. Boucher:** That is true, but since they cannot export the adverse effects of their policies, the burden falls to the residents of the provinces. Take, for example, the gap between Ontario and Quebec in 1994. Quebec revenues were 21 per cent lower than Ontario revenues in terms of per capita GDP. The gap had widened to 25 per cent in 1999. Since Ontario's policies are much more competitive than Quebec's, it is clear that Quebecers are paying dearly for their restrictive policies.

I am being honest with you. The gap has widened, albeit gradually. Consider another example, that of language policy. Gradually, over the space of several years, the Government of Quebec was compensated for its language policy. After four or five years, the burden then shifted to Quebecers. When you ask why it is that Quebec revenues are lower, part of the reason is the inefficient policies that we have had to endure.

vous savez, parce que c'est votre métier. Je vais vous donner des suggestions, mais vous allez voir qu'elles sont irréalistes par rapport au contexte canadien.

Une première suggestion serait de donner des subventions directes aux pauvres des provinces bénéficiaires et non aux gouvernements provinciaux. Vous devez essayer de vous rappeler que même le très neutre Institut CD Howe a été obligé d'admettre à son grand désespoir, il y a quelques années, que les pauvres de l'Alberta subventionnent les riches du Québec. En moyenne, c'est vrai.

D'autre part, une autre suggestion pourrait consister en des prêts des provinces riches aux provinces pauvres. Pour quelles raisons, un bon matin, l'Alberta ne pourrait-elle pas dire au Québec: «Vous êtes en difficulté, nous allons vous prêter de l'argent et, en vous prêtant de l'argent, on va vous surveiller». Vous voyez l'irréalisme par rapport au contexte canadien.

Une autre suggestion concerne les dons volontaires des provinces riches aux provinces pauvres.

[Traduction]

**Le sénateur Banks:** C'est irréaliste.

[Français]

**M. Boucher:** Vous voyez l'idée. L'ensemble des propositions n'ont qu'un seul but, essayer de responsabiliser les provinces. Vous ne responsabilisez pas les provinces en leur donnant des sommes via la formule de péréquation, parce qu'ils feront des choix qui seront en fonction de leurs intérêts, ce qui est tout à fait normal. Sauf qu'il y a quelqu'un en arrière qui s'appelle «le grand frère fédéral» qui va compenser une partie des conneries.

**Le président:** Sans le système de péréquation, les provinces vont choisir leurs propres politiques et toujours ils exportent quelque part. Ce sont les effets négatifs de leurs politiques. Cela arrive toujours.

**M. Boucher:** C'est vrai, mais comme ils ne peuvent pas exporter les effets pervers de leurs politiques, ce sont les citoyens des provinces qui vont l'assumer. Prenons l'exemple de l'écart entre l'Ontario et le Québec en 1994. Le Québec traînait derrière par 21 p. 100, ce qui veut dire que les revenus des Québécois étaient de 21 p. 100 inférieurs à ceux de l'Ontario, donc prenez le produit intérieur brut par la population. En 1999, nous sommes rendus à 25 p. 100. Comme l'Ontario a des politiques beaucoup plus concurrentielles que le Québec, vous pouvez observer que les Québécois paient le prix de leurs politiques restrictives.

Je suis honnête avec vous. C'est vrai que ce n'est pas tout à fait aussi rapide que cela, mais graduellement, cela se fait. Prenons l'exemple de la politique linguistique. Cela a pris quelques années. Ensuite, petit à petit, durant quelques années, le gouvernement du Québec a été dédommagé pour sa politique linguistique et, au bout de quatre ou cinq ans, les Québécois ont assumé le fardeau. Quand vous posez la question à savoir comment se fait-il que le revenu des Québécois est plus faible, c'est qu'il y a une partie des politiques inefficaces que nous devons supporter.



**The Chairman:** For instance, between 1985 and 1990, the pace of spending by the Ontario government was excessive, forcing the central bank to raise interest rates. This is one way of exporting the adverse effects of your policies and of shifting the burden onto the rest of Canada.

**Mr. Boucher:** You are absolutely right.

**The Chairman:** There are different ways of exporting these adverse effects.

**Mr. Boucher:** True, but generally speaking, the burden of policies falls squarely on the shoulders of the provinces and their citizens.

**The Chairman:** It is not my job to defend Quebec's language policies (or the policies of other provinces for that matter) which are as much social as they are economic in nature. It is very difficult, if not impossible, to assess strictly the economic or financial impact of these policies.

**Mr. Boucher:** I am the kind of economist who believes it is always possible to assign a cost, monetary or otherwise, to policies. When you take it upon yourself to promote a particular policy, you must be prepared to pay the price. Take, for example, the policies now affecting Canada regarding —

**The Chairman:** You seem to think that Quebec's language policies have been 100 per cent ineffective. You know better than I that they have contributed to the growth of Francophones and to the emergence of a entrepreneurial class in Quebec. In that respect, the policies have had a beneficial effect.

**Mr. Boucher:** Perhaps I did not make myself clear. There have been positive as well as negative effects.

**The Chairman:** From an economic as well as from a financial standpoint.

**Mr. Boucher:** Yes. I am among those who believe that the costs outweigh the benefits.

**The Chairman:** By how much?

**Mr. Boucher:** I cannot say. However, one of the adverse effects of these policies is the migration of Anglophone Quebecers. Young Quebecers have become increasingly mobile. They learn to speak another language, then they quietly leave the province.

**The Chairman:** However, the fact that Quebec exports its citizens has a positive effect on the rest of Canada.

**Mr. Boucher:** That is quite true. For instance, one of my sons teaches in Ontario.

**The Chairman:** Then the results have been mixed.

**Mr. Boucher:** I was only stating my position on the matter, which I believe I am capable of defending. If the situation were that rosy, I think the economies of Canada and Quebec would be healthier. I hear what you are saying. For almost thirty years now, I have been trying to promote the idea of relatively competitive Quebec and Canadian economies with fewer government constraints. However, some of your observations were quite pertinent, and I do have a tendency to exaggerate sometimes.

**Le président:** Par exemple, le taux d'augmentation des dépenses gouvernementales en Ontario a été très excessif des années 1985 à 1990, ce qui a eu pour effet de forcer la banque centrale à augmenter les taux d'intérêt. C'est une façon d'exporter les effets pervers de vos politiques et d'obliger le reste du Canada à porter le fardeau.

**M. Boucher:** Vous avez absolument raison.

**Le président:** Il y a différentes façons d'exporter les effets négatifs.

**M. Boucher:** Oui, vous avez raison dans ce cas, mais en général, ce sont les provinces et les citoyens des provinces qui assument le fardeau des politiques.

**Le président:** Ce n'est pas mon rôle de défendre les politiques linguistiques du Québec — ou d'autres politiques d'autres provinces — qui sont autant d'ordre social qu'économique. C'est très difficile, sinon impossible de faire un bilan uniquement économique ou financier de ces politiques.

**M. Boucher:** Je suis le genre d'économiste qui croit qu'on peut toujours mettre un prix, monétaire ou non, sur des politiques. Quand vous revalorisez quelque chose, vous êtes prêt à y payer le prix. Prenez les politiques qui frappent maintenant le Canada sur les mesures...

**Le président:** Vous semblez croire que les effets des politiques linguistiques du Québec ont été négatifs à 100 p. 100. Vous savez mieux que moi qu'elles ont contribué au progrès des francophones et à l'émergence d'une classe entrepreneuriale au Québec. En ce sens, cela a eu un effet positif.

**M. Boucher:** Je me suis peut-être mal exprimé. Il y a eu des effets positifs et négatifs.

**Le président:** Sur les plans économique et financier.

**M. Boucher:** Oui. Je suis de ceux qui croient que les bénéfices sont inférieurs aux coûts.

**Le président:** Dans quelle proportion?

**M. Boucher:** Je ne peux pas vous dire. Cependant, un des effets pervers serait le fait que des Québécois de langue anglaise se soient déplacés. Les jeunes Québécois sont de plus en plus mobiles, ils apprennent à parler une autre langue et ils quittent tranquillement.

**Le président:** Le fait d'exporter vos citoyens éduqués a un effet positif pour le reste du Canada.

**M. Boucher:** Tout à fait. Par exemple, un de mes fils enseigne en Ontario.

**Le président:** Les effets sont mixtes.

**M. Boucher:** Je suis capable de prendre une position. J'y crois et je suis capable de la défendre. Si c'était si rose que cela, j'ai l'impression que le Canada et le Québec seraient en meilleure santé. J'accepte les nuances que vous apportez. Cela fait presque 30 ans que j'essaie de faire la promotion d'une économie québécoise et d'une économie canadienne qui seraient relativement concurrentielles, et qui feraient en sorte qu'il y aurait moins de contraintes gouvernementales. C'est mon opinion. Quelques-

Getting back to the topic of equalization, if there were fewer adverse effects, I think Canadians would be much better off. Because of Merton's law of unanticipated consequences, interests are not aligned. There will always be some adverse effects.

**The Chairman:** In your opinion, should there be a system for redistributing wealth in our federation?

**Mr. Boucher:** I am not completely in favour of this idea. Under this kind of system, individuals, not governments, would have to be subsidized. Individuals, knowing what they want, will spend.

**The Chairman:** What about the fact that it would be persons, not governments, who would thus be dependent?

**Mr. Boucher:** I would prefer this to be the case.

**Senator Ferretti Barth:** Mr. Boucher, you mentioned the strike by the Société des alcools that led to a budget shortfall in Quebec, a shortfall that was covered by equalization payments. You later talked about unemployment insurance, but you did not say much on the subject. Would you care to elaborate?

**Mr. Boucher:** In the case of unemployment insurance, the government devised a very sound policy. Efforts were made to minimize any adverse effects. The duration of EI payments was reduced and it was systematically observed that more and more young people from Atlantic Canada, and from the Gaspé region as well, were seeking to educate themselves. They stayed in school longer and gradually, they began to leave eastern Canada. The adverse effects of the policy are well known. At one time, in Newfoundland, everyone worked ten weeks of the year, and then collected EI. Recently, the law has changed. What have we observed? People are falling back into their old habits. Young people are less interested in getting an education. As a result, they are not as mobile and will remain in Atlantic Canada. These people could earn good salaries in other parts of the country. The best example we have is in Alberta where young oil rig workers can earn from \$80,000 to \$100,000 a year. The only job prerequisite is that the young workers be in good health.

Statistics Canada released some figures two or three weeks ago. Newfoundlanders who move to western Canada to find a job increase their income anywhere from 90 per cent to 100 per cent.

Two weeks ago, Professor James Buchanan visited Montreal. He was responsible for devising an equalization formula for the United States. He pointed out that approximately 100,000 Canadians move across the country every year. Initially, there was opposition to the equalization formula because economists believed people would move to take advantage of better times in Alberta where there was no sales tax.

unes des observations que vous avez faites sont pertinentes, et j'ai parfois tendance à exagérer.

Selon moi, s'il y avait en général moins d'effets pervers — et je reviens sur la péréquation — le sort des Canadiens serait beaucoup amélioré. Je dis que la «loi des conséquences inattendues» de Merton fait qu'il n'y a pas d'alignement des intérêts. De part et d'autre, il y aura un effet pervers.

**Le président:** Selon vous, ne devrait-il pas y avoir un système de redistribution des revenus dans notre fédération?

**M. Boucher:** Je ne suis pas complètement favorable à cette idée. Sous un tel système, il devrait faire en sorte qu'on subventionne les individus plutôt que les gouvernements. Les individus, sachant ce qu'ils veulent, vont dépenser.

**Le président:** Que pensez-vous de l'effet de dépendance qui ne serait plus au niveau des gouvernements, mais plutôt au niveau des personnes?

**M. Boucher:** Je préfère que l'effet de dépendance soit assumé par les individus plutôt que par le gouvernement.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Monsieur Boucher, vous avez parlé de la grève de la Société des alcools qui a fait un trou dans le budget du Québec, et qui a été couvert par la péréquation. Par la suite, vous avez parlé de l'assurance-emploi, mais vous ne vous êtes pas beaucoup prononcé sur ce point. Qu'est-il arrivé?

**M. Boucher:** Dans le cas de l'assurance-emploi, une très bonne politique a été conçue par le gouvernement. On a cherché à atténuer les effets pervers. On a réduit la durée des paiements d'assurance-emploi et on a observé, de manière systématique, que de plus en plus de jeunes des provinces de l'Atlantique — et aussi en Gaspésie — ont commencé à s'instruire. Ils sont allés à l'école plus longtemps et ils ont quitté peu à peu l'Est du Canada. C'était très bien parce qu'il y avait un effet pervers. C'était connu. Par exemple, un bon matin, à Terre-Neuve, tout le monde travaillait dix semaines, recevait sa prime d'assurance-emploi, et ainsi de suite. Récemment, on a changé la loi. Qu'est-ce qu'on observe? On tombe dans l'ancienne situation, à savoir que les jeunes sont moins portés à s'instruire, et donc ils vont être moins mobiles et ils vont rester dans l'Est du Canada. Or, ces gens peuvent obtenir des rémunérations très élevées ailleurs. Le plus bel exemple, on le voit en Alberta chez les gens qui travaillent sur les tours de forage pour l'exploitation du pétrole. Ce sont des jeunes qui peuvent gagner entre 80 000 et 100 000 dollars par année. Tout ce qu'on demande, ce sont des jeunes en bonne santé.

Statistique Canada a publié des données il y a deux ou trois semaines. Ceux qui quittent Terre-Neuve pour aller travailler dans l'Ouest augmentent leurs salaires de 90 p. 100 à 100 p. 100.

Le professeur James Buchanan est venu à Montréal il y a deux semaines. C'est lui qui a eu l'idée de la formule de péréquation aux États-Unis. Il a émis l'idée qu'il y a à peu près 100 000 Canadiens qui se déplacent d'un océan à l'autre à tous les ans. Initialement, on était contre la formule de péréquation parce que les économistes disaient que les gens allaient se déplacer pour être capables de profiter du paradis qu'il y avait en Alberta, où il n'y a pas de taxe de vente ou autre chose du genre.



Consider Canada's immigration policy. Canada's population stands at approximately 30 million. If our objective is to have an immigration rate of one per cent, this means that Canada will take in approximately 300,000 immigrants a year. Where will these people settle? Not in Quebec or in the Maritimes, but in places like Toronto, Calgary, Edmonton or British Columbia.

When new immigrants begin working, they affect the equalization formula, rendering it almost useless because they settle directly in areas where revenues are higher. That is the new problem that Canada will be facing.

Qualified immigrants will settle in larger urban centres, where they will seek employment. Major cities in Ontario, Alberta and British Columbia will therefore become dynamic centres. One of the adverse effects of this shift will be a drop in the number of members representing certain provinces.

This is one long-term effect that will emerge over a period of 15 to 20 years. The impact on the country's economic and political landscape will be gradual.

I do not have any solutions to this problem, but I did want to give you an overall view of the situation. Various witnesses have expressed their views. Canada will have no choice but to make some adjustments, given the increase in free trade and in the movement of people and capital. I am prepared to wager that this will happen. What will be the outcome? Who can say for certain. However, new redistribution methods will need to be considered. Research has shown that the 1989 and 1994 free trade agreements changed the way governments behaved.

This is only the tip of the iceberg. Beginning in 2009, Mexican fruits and vegetables will enter Canada duty free. The United States demanded a 15-year grace period to give Florida time to adjust to this new reality. Imagine how much Canadian strawberries will cost when strawberries from Mexico and Argentina begin appearing on market shelves? There will be no avoiding this situation in 2009.

**Senator Ferretti Barth:** If I understand you correctly, you are opposed to free trade. Is that correct?

**Mr. Boucher:** No, I am in favour of free trade. I believe the Canadian economy must be flexible and must adjust so as to allow for greater manpower mobility between provinces. Some restrictions are still in place on the movement of workers. A Quebec lawyer who wants to practice law in Ontario must pass the common law examinations. A system of incentives must be introduced so that Canadians will react positively to the system of rewards and sanctions in our society. Under the system of equalization, provinces make choices, not individuals.

However, the relative importance of the equalization formula declines in relation to overall revenues. This is a sign the federal government realizes that it cannot sustain the equalization formula at very high levels. Inevitably, the percentage used in the

Regardons la politique d'immigration du Canada. Nous sommes à peu près 30 millions de Canadiens. Considérez que l'objectif canadien est d'avoir 1 p. 100 par année d'immigrants. Donc, cela fait environ 300 000 immigrants. Où ces gens iront-ils s'établir? Ils ne s'installeront pas au Québec ou dans les Maritimes, ils iront plutôt à Toronto, à Calgary, à Edmonton ou en Colombie-Britannique.

Lorsque les gens de l'extérieur viennent travailler, ils atténuent ou rendent quasi inutile la formule de péréquation parce qu'ils vont directement aux endroits où il y a plus de revenus. C'est la nouvelle problématique que le Canada connaîtra.

Si une main-d'œuvre qualifiée provenant de l'extérieur est nécessaire, elle ira se situer dans les grands centres. Le dynamisme se dégagera alors des grandes villes de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Vous aurez alors un des effets pervers que j'ai déjà mentionnés, c'est-à-dire que le nombre de députés qui vont représenter ces provinces sera moindre.

C'est un effet à long terme. Cela s'est fait sur une période de 15 à 20 ans. Graduellement, cela entraîne des répercussions, non seulement sur la vie économique du pays, mais aussi sur sa vie politique.

Je n'ai pas de solutions à ce problème, mais je veux vous présenter une image globale. Différents témoins sont venus vous présenter leur point de vue. Il appert que le Canada va être obligé de s'ajuster puisqu'il y a davantage de libre-échange, de mouvements de personnes et de capitaux. Je pourrais vous parler n'importe quelle somme que cela se produira. Dans quelle direction? Je l'ignore. Par contre, je sais qu'il existe un ensemble de mesures de redistribution qui devront changer. Nous avons fait un petit exercice quantitatif qui nous démontre que les accords de libre-échange en 1989 et en 1994 ont modifié le comportement des gouvernements.

Ce n'est que le début. À partir de 2009, les fruits et les légumes du Mexique entreront en franchise au Canada. Les États-Unis ont exigé 15 ans pour que la Floride puisse s'ajuster. Imaginez quel sera le coût des fraises canadiennes lorsque les fraises du Mexique ou de l'Argentine arriveront chez nous? Tout cela va nous tomber sur la tête en 2009.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Si je comprends bien, vous êtes contre le libre-échange?

**M. Boucher:** Non, je suis en faveur du libre-échange. Je crois que l'économie canadienne doit être souple, doit s'ajuster et permettre beaucoup plus de mobilité de la main-d'œuvre entre les provinces. Il y a encore des restrictions sur la mobilité de la main-d'œuvre. Un avocat québécois qui veut pratiquer en Ontario doit passer les examens de common law. Il faut mettre en place un mécanisme incitatif qui fera en sorte que les Canadiens réagiront positivement au système de récompenses et de sanctions de notre société. Avec la formule de péréquation, ce sont les provinces qui font les choix plutôt que les individus.

Par contre, l'importance relative de la formule de péréquation diminue par rapport à l'ensemble des recettes. C'est donc signe que le gouvernement fédéral est conscient qu'il ne pourra pas maintenir la formule de péréquation à des niveaux très élevés. En

equalization formula will decline on overall federal government revenues.

[English]

**Senator Furey:** Thank you for coming. I have two questions. Professor, I am not sure if you are telling us that you are a proponent of ending the reallocation of tax revenues or if you are telling us that, because of certain economic and political forces at play, it is an inevitability in Canada.

[Translation]

**Mr. Boucher:** Given the current rules of the games, you are correct. Newfoundland is now grappling with this problem. If oil and gas reserves in Newfoundland and Labrador are systematically developed, then the province will face "sanctions" as a result of the equalization formula.

Another unfortunate reality for Newfoundland is that the price of natural resources, in real terms, has been declining steadily since 1850. The longer the development of these resources is delayed, the more the price of these resources will drop over the long term. The ideal situation would be to develop these resources as quickly as possible to derive revenues. However, for a variety of political and economic reasons, the provinces are not able to do this.

[English]

**Senator Furey:** Would you agree that it would be better in the long run for the province and the federation that, while we have a program of equalization and while a poorer province is developing a non-renewable resource, they continue to receive the equalization payments until they become what we often refer to as a "have province" and they begin to pay into this reallocation of tax revenues, as opposed to taking out of it?

[Translation]

**Mr. Boucher:** It is fairly difficult to answer in the affirmative because as I stated, the ideal situation would be to give back the right of ownership of the province to the residents. I realize that this will not happen, but that would be the ideal solution.

Citizens would thus be free to choose to save resource revenues for their children, or to spend this money. For the past several years, the Alberta government has been using these revenues to pay down the province's debt. The problem, however, is that the resources belong to several generations.

I do not have the answer for you. I think that if you allow this to happen in the case of East Coast natural resources, the political process being what it is, the federal government and the other provinces will be forced to work out some kind of agreement. New adverse effects will inevitably follow. Perhaps a solution can be found, but I would be surprised if that were possible.

fait, le pourcentage de la formule de péréquation diminuera sur l'ensemble des recettes du gouvernement fédéral. C'est un mécanisme naturel inévitable.

[Traduction]

**Le sénateur Furey:** Merci d'être venu. J'aurais deux questions à vous poser. Je ne sais pas si vous nous dites que vous êtes favorable à ce que l'on mette fin à la répartition des recettes fiscales ou si vous nous dites qu'en raison de certaines forces économiques et politiques en jeu, c'est inévitable au Canada.

[Français]

**M. Boucher:** Compte tenu des règles du jeu en place actuellement, vous avez raison et c'est le problème que vit présentement Terre-Neuve. Si on exploite de manière systématique et qu'on détermine qu'il y a davantage de pétrole et de gaz autour de Terre-Neuve et du Labrador, on aura des «sanctions» à cause de la formule de péréquation.

D'autre part, un autre élément déplorable à Terre-Neuve est que le prix des ressources naturelles, en termes réels, diminue d'année en année depuis 1850. Plus on retarde l'exploitation, plus le prix des ressources naturelles à long terme diminue. L'idéal serait de faire l'exploitation le plus rapidement possible pour pouvoir en retirer des revenus, mais pour un ensemble de circonstances à la fois politiques et économiques, la province est incapable de le faire.

[Traduction]

**Le sénateur Furey:** Diriez-vous qu'à long terme il serait préférable pour la province et la fédération qu'elles, pendant que nous avons un programme de péréquation et pendant qu'une province plus pauvre exploite une ressource non renouvelable, continuent à recevoir les paiements de péréquation jusqu'à ce qu'elles deviennent ce que nous appelons une «province nantie» et commencent à payer dans le fonds qui sert à cette répartition des recettes fiscales, au lieu d'y puiser?

[Français]

**M. Boucher:** C'est assez difficile de répondre par l'affirmative à cette question parce que l'idéal, comme je vous disais, serait de retourner les droits de propriété de la province aux citoyens. Cela est un peu problématique. Je sais que cela ne se produira pas, mais ce serait l'idéal.

De cette façon, les citoyens pourraient choisir d'épargner la rente de la ressource pour leurs enfants ou de la dépenser. Depuis quelques années, comme on l'a vu en Alberta, le gouvernement se sert de ces revenus pour diminuer la dette, sauf que la ressource appartient à plusieurs générations.

Je n'ai pas de réponse précise. Je crois que si vous le permettez pour les ressources naturelles de la Côte Est, éventuellement, le processus politique étant ce qu'il est, un autre échange aura lieu qui fera en sorte que le gouvernement fédéral et les autres provinces seront obligés de signer quelque chose. Et cela génèrera à nouveau d'autres effets pervers. Il y aurait peut-être une possibilité de trouver une solution, mais cela me surprendrait.



[English]

**The Chairman:** We have had a very stimulating and interesting hour with you, Professor.

[Translation]

Thank you very much on behalf of the committee.

[English]

We now call on the representative from the government of Manitoba. We are happy to welcome the Minister of Finance of Manitoba, the Honourable Gregory Selinger, who is accompanied by Mr. Ron Neumann. We know Mr. Neumann from a previous bill on equalization.

In addition to his duties as Minister of Finance, the minister is responsible for French language services, Manitoba Hydro, the Crown Corporations Council and the Civil Service Commission. He became Minister of Finance on October 5, 1999. He is an associate professor in the faculty of social work at the University of Manitoba. He has taught courses in social work and community development, had a municipal career before he went into provincial politics, was a councillor in St. Boniface, and chaired the city's committee on finance and administration. He has a Ph.D. from the London School of Economics, a master's degree in public administration from Queens and a bachelor degree of social work degree from the University of Manitoba.

I am happy to report to you that Manitoba has provided its brief to the committee in both of our official languages. I invite the minister to make an opening statement.

**Mr. Gregory Selinger, Minister of Finance of Manitoba:** Thank you very much, it is a privilege to be here this evening on this very important topic of how the fiscal arrangements of the country can better serve all of our purposes in developing a prosperous and equitable Canadian federation.

In Manitoba, we view equalization as a critical program. Since its inception in 1957, its importance has increased decade after decade. It has become a well-entrenched program within the federation and sometimes, when a program becomes well entrenched, we forget the importance of it. We take it for granted. That is one of the reasons we have to revisit it tonight and look at the fundamental contribution it makes to fiscal equality across the country.

We should not hesitate to imagine what it would be like without the program. I was listening carefully to the comments of the speaker before me. Without that program we would have a much more unequal country. We would have a much less prosperous country, and many of the regions would be in much worse shape. We might have greater wealth concentrated in certain centres of the country but it would not be to the benefit of the country to have the wealth concentrated in two or three regions in the country. We know that this program has provided a base for many of the regions to develop their capacity and the potential of both their citizens and their resources. It has helped regions to increase

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Boucher, l'heure que nous venons de passer en votre compagnie a été très stimulante et intéressante.

[Français]

Je vous en remercie beaucoup au nom du comité.

[Traduction]

Nous accueillons maintenant le représentant du gouvernement du Manitoba. Nous sommes heureux d'accueillir le ministre des Finances du Manitoba, l'honorable Gregory Selinger, qui est accompagné de M. Ron Neumann. Nous connaissons déjà M. Neumann pour l'avoir accueilli lors de l'examen d'un projet de loi antérieur sur la péréquation.

Outre ses fonctions de ministre des Finances, le ministre est également responsable des services de langue française, d'Hydro-Manitoba, du Conseil des corporations de la Couronne et de la Commission de la fonction publique. Il a été nommé ministre des Finances le 5 octobre 1999. Il est professeur agrégé à la faculté des sciences sociales de l'Université du Manitoba. Il a donné des cours de développement communautaire et de travail social, il a connu une carrière municipale avant de se lancer en politique provinciale, puisqu'il était conseiller à Saint-Boniface, et il a présidé le comité de la ville sur les finances et l'administration. Il détient un doctorat de la London School of Economics, une maîtrise en administration publique de Queens et un baccalauréat en travail social de l'Université du Manitoba.

Je suis heureux de signaler que le Manitoba a produit son mémoire dans nos deux langues officielles. J'invite le ministre à faire sa déclaration liminaire.

**M. Gregory Selinger, ministre des Finances du Manitoba:** Merci beaucoup. C'est un privilège pour moi d'être ici ce soir pour parler de ce sujet très important, à savoir la façon dont les arrangements fiscaux au pays peuvent nous permettre de développer une fédération canadienne prospère et équitable.

Pour nous, au Manitoba, la péréquation est un programme essentiel. Depuis son introduction en 1957, son importance s'est accrue avec chaque nouvelle décennie. Ce programme est devenu partie intégrante de la fédération et parfois, lorsqu'un programme devient une partie intégrante comme celui-ci, nous perdons de vue son importance. Nous le tenons pour acquis. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous en discutons ce soir et examinons sa contribution fondamentale à l'égalité fiscale d'un bout à l'autre du pays.

Nous ne devrions pas hésiter à penser ce que serait notre pays sans ce programme. J'ai écouté avec attention les propos du témoin qui m'a précédé. Sans ce programme, notre pays serait beaucoup plus inégal. Il serait beaucoup moins prospère et de nombreuses régions seraient dans un état bien triste. Il y a peut-être une forte concentration de la richesse dans certains centres du pays, mais ce ne serait pas avantageux pour le Canada que la richesse soit concentrée dans deux ou trois régions seulement. Nous savons que ce programme a procuré une assise pour un grand nombre des régions qui ont pu développer leur capacité et le potentiel de leurs citoyens et de leurs ressources. Il a

their productive capacity to make a contribution to the national wealth.

This evening I will speak on the importance of the equalization program and present some evidence of its success. I will then discuss how it might be improved and strengthened in order to be a better instrument to serve our interests as a country.

[Translation]

I will now talk about Canada, a decentralized federation, as well as about expenditure and revenue assignments, fiscal imbalances and federal transfers.

The Canadian Constitution assigns important duties to the provinces. Health care, education and other social programs, the maintenance of local and municipal governments, justice, cultural and other important programs all fall within the authority of provincial governments.

These programs do much to define our nation, and they have been of growing importance throughout the period since the Second World War. Fifty years ago, the federal government directly delivered well over 50 per cent of all public expenditures in Canada. In 1980, the federal government still delivered 38 per cent.

Today, the provincial, territorial and local governments provide almost two-thirds of total public programming in Canada. Few nations in the world have sub-national governments which are charged with such extensive responsibilities. Charts 1 and 2 clearly illustrate these trends.

[English]

Within your presentation you will have certain diagrams or charts that will help you in the discussion tonight. I will not give you the full brief. I will give you an abbreviated version, but my comments so far have indicated that the federal share of direct spending in this country has dropped since the Second World War from about 50 per cent to 38 per cent of the direct funding of programs that we provide to our citizens.

The Constitution provides the federal government with access to both direct and indirect taxation. Provinces are restricted to direct taxation only. There is of course a long history of sharing tax fields in Canada. The practical effect of taxation arrangements in Canada is that major tax fields are often shared.

There has been some ebb and flow since the Second World War, but the principle movement has been for provincial and local governments to raise an even greater share of the total and to rely less on federal transfer payments. Today, provincial and local governments raise 88 per cent of their own revenue. Federal transfers provide 12 per cent, the lowest share among all the major federations in the world. That is important to underline, and it is illustrated in chart 3. All federations provide more resources to their sub-national government unit than Canada does.

aidé les régions à accroître leur capacité de production de façon à contribuer à la richesse nationale.

Je vais parler ce soir de l'importance du programme de péréquation et je vais donner des preuves de sa réussite. Je parlerai ensuite des façons dont on doit l'améliorer et le consolider pour en faire un outil important au service de nos intérêts en tant que pays.

[Français]

Je vais maintenant vous parler du Canada, une fédération décentralisée, ainsi que de la distribution des dépenses et des revenus, des déséquilibres fiscaux et transferts fédéraux.

La Constitution canadienne impartit des responsabilités importantes aux provinces. Soins de santé, éducation et autres programmes sociaux, gestion des gouvernements locaux et municipaux, justice, culture, tous ces programmes importants sont la responsabilité des gouvernements provinciaux.

Ces programmes définissent en grande partie notre nation, et leur importance s'est accrue depuis la Seconde Guerre mondiale. Il y a 50 ans, le gouvernement fédéral absorbait directement bien plus de 50 p. 100 de l'ensemble des dépenses publiques au Canada. En 1980, il en absorbait 38 p. 100.

Aujourd'hui, les gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux fournissent près des deux tiers de l'ensemble des programmes publics au Canada. Peu de nations dans le monde ont des gouvernements infranationaux chargés d'autant de responsabilités. Les graphiques un et deux illustrent bien ces tendances.

[Traduction]

Dans le cadre de l'exposé, vous aurez des diagrammes ou graphiques qui vous aideront pour la discussion ce soir. Je ne reprendrai pas tout le mémoire. Je vais vous en donner une version abrégée, mais mes propos jusqu'à maintenant ont indiqué que la part du gouvernement fédéral au chapitre des dépenses directes avait diminué depuis la Deuxième Guerre mondiale, passant d'environ 50 p. 100 à 38 p. 100 du financement direct des programmes que nous offrons à notre population.

En vertu de la Constitution, le gouvernement fédéral a recours à l'imposition directe et indirecte. Les provinces, elles, n'ont recours qu'à l'imposition directe. Les domaines d'imposition au Canada sont partagés depuis bien longtemps. Les arrangements d'imposition au Canada ont comme résultat pratique le partage des principaux domaines d'imposition.

Il y a eu du flux et du reflux depuis la Deuxième Guerre mondiale, mais le principal mouvement a été que les gouvernements provinciaux et locaux ont eu tendance à prélever une partie de plus en plus importante du total et à moins compter sur les paiements de transfert du gouvernement fédéral. Aujourd'hui, les administrations provinciales et locales prélèvent 88 p. 100 de leurs propres recettes. Les transferts fédéraux en fournissent 12 p. 100, le plus faible pourcentage parmi les principales fédérations du monde. Il faut absolument le souligner, et c'est ce qu'illustre le graphique 3. Toutes les fédérations fournissent davantage de ressources à leur unité gouvernementale infranationale que le Canada.



Of course, revenue sharing capacity differs between the provinces. Measured by the representative tax system of the equalization program at national average tax rates, the fiscal capacity of provinces varies from 60 per cent of the national average in Newfoundland and Labrador, to 173 per cent in Alberta. There is almost a threefold difference in capacity.

In these circumstances significant fiscal imbalances between responsibilities and revenue capacities are virtually inevitable. The growth and responsibilities of provinces, territories and local governments, especially for health care, has meant the federal and provincial fiscal results have diverged during the past decade. While the federal government has moved readily from deficit to surplus, most provincial governments struggle to maintain balanced budgets. They do not have the fiscal flexibility of the federal government, so evident in the measures that were announced in October 2000. All fiscal forecasters foresee continuing flexibility for the federal government as federal surpluses grow, once the current economic downturn is corrected.

Provinces face the same pressures as the federal government to provide tax relief, but have long-term expenditure pressures primarily because of the aging population and its impact on health care costs. There are also imbalances between provinces, resulting from the differences in relative fiscal capacities that I noted earlier. It is through federal transfer payments that fiscal imbalances can and should be addressed.

As the federal government is charged under the 1982 constitutional amendment with the responsibility to provide equalization payments, it must raise sufficient revenues to fulfil that responsibility as well as to meet its own direct expenditure requirements. Given that it is a constitutional commitment, it is our view that equalization must have a priority call on federal resources ahead of federal tax cuts and discretionary spending.

As Canada emerged from the Second World War and Newfoundland joined Confederation, Canadians enjoyed few of the social security benefits we enjoy today. Canadian governments turned their attention to providing social security and other public programs that were already commonplace in Europe. Hospital insurance, medicare and improved social assistance programs were established and post-secondary opportunities were greatly expanded. These new and expanded programs, all falling under the jurisdiction of provinces, improved not only the equity and opportunity for individual Canadians, but also laid a foundation for a remarkable period of personal security and economic growth and stability. However, it became apparent early on that differing fiscal capacities of provinces would limit further development of these initiatives for many Canadians.

Bien sûr, la capacité fiscale diffère d'une province à l'autre. Mesurée d'après le régime fiscal représentatif du programme de péréquation en fonction des taux moyens nationaux d'imposition, la capacité fiscale des provinces varie de 60 p. 100 de la moyenne nationale pour Terre-Neuve et le Labrador, à 173 p. 100 pour l'Alberta. C'est presque trois fois plus.

Dans ces circonstances, il est pratiquement inévitable que des déséquilibres fiscaux importants surviennent entre les responsabilités et les capacités fiscales. La responsabilité croissante des provinces, des territoires et des administrations locales, en particulier dans le domaine des soins de santé, a mené à une divergence des résultats fiscaux fédéraux et provinciaux au cours de la dernière décennie. Alors que le gouvernement fédéral a pu passer d'une situation déficitaire à l'accumulation d'un excédent, la plupart des gouvernements provinciaux ont de la difficulté à présenter des budgets équilibrés. Ils ne bénéficient pas de la même flexibilité fiscale que le gouvernement fédéral, ce qui était évident dans les mesures annoncées en octobre 2000. Tous les prévisionnistes annoncent une poursuite de cette flexibilité pour le gouvernement fédéral alors que les excédents fédéraux poursuivront leur croissance une fois que l'économie se sera redressée.

Les provinces subissent la même pression que le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'allègement fiscal, mais doivent faire face à des dépenses à long terme résultant du vieillissement de leur population et de ses répercussions sur les coûts de santé. Il existe également des déséquilibres entre les provinces, causés par les différences de capacités fiscales relatives, comme je l'ai déjà fait remarquer. C'est par les paiements de transfert du gouvernement fédéral que ces déséquilibres fiscaux peuvent être résolus, et qu'ils devraient l'être.

La révision constitutionnelle de 1982 impose au gouvernement fédéral la responsabilité de distribuer des paiements de péréquation. Le gouvernement fédéral doit donc prélever suffisamment de recettes pour assumer cette responsabilité et répondre à ses propres besoins de dépenses directes. Étant donné qu'il s'agit d'un engagement constitutionnel, nous croyons que le programme de péréquation doit avoir la priorité dans l'utilisation des ressources fédérales, avant les réductions d'impôts et les dépenses discrétionnaires.

Lorsque le Canada est sorti de la Deuxième Guerre mondiale et que Terre-Neuve s'est jointe à la Confédération, la population canadienne bénéficiait de peu des prestations sociales dont nous bénéficions aujourd'hui. Les gouvernements canadiens ont toutefois entrepris de mettre sur pied un programme de sécurité sociale et d'autres programmes publics qui étaient déjà monnaie courante en Europe. On a établi l'assurance-hospitalisation, le régime d'assurance-maladie et des programmes améliorés d'aide sociale, et on a grandement multiplié les possibilités de formation postsecondaire. Ces nouveaux programmes sociaux améliorés, qui relèvent tous de la compétence des provinces, ont contribué à une plus grande équité au Canada et à une amélioration des perspectives d'avenir pour les Canadiens. Ils ont servi de fondation à une remarquable période de sécurité personnelle, ainsi que de croissance et de stabilité économiques. Il est toutefois devenu évident assez tôt au cours de cette période que les différences de capacités fiscales entre les provinces limiteraient le

There were two available choices. Either responsibilities could be supported by the federal government, at least for financing the programs, or a program of fiscal equalization could be introduced. In fact, in the 1950s and 1960s both were done. The federal government was intimately involved in financing health, post-secondary education and social assistance programs as these programs were introduced and brought to maturity in the 1960s. Also, in 1957, the equalization program was introduced.

I am not here today to discuss the history and debate concerning social programs and fiscal arrangements, but I will state what I believe to be the situation today and how this affects our position on equalization.

Our public health care, public education and social security programs must and will be protected. All governments are concerned that programs are delivered effectively and efficiently. Yet, over the longer term, in the face of demographic and other pressures to improve or maintain existing services, expenditures may increase. Those who wish to turn back the clock to privatise health care and to reduce public programs are not in tune with the Canadian public.

Recently, Dr. Kenny from Dalhousie University spoke in Manitoba. She made a very telling point with respect to public health care that was somewhat in contrast to the Senate Kirby report. She argued that all dual systems of private and public health care have not reduced costs and increased efficiency but have, in fact, increased costs. She noted that our single-payer system has proved to be a very efficient system, particularly in comparison to the United States. We need evidence-based solutions to our problems, not ones driven more by ideology than evidence. We need to try to solve these difficult problems based on the evidence we have gathered from around the world.

The federal government has withdrawn most of the cost-sharing it provided to these programs at their inception, in part through the transfer of tax room with respect to personal and corporate income taxes. As a result, direct financing of provincial social programs has fallen to 14 per cent with provincial revenues covering the remaining 86 per cent. The premiers of Canada have proposed that this be increased to 18 per cent. They have not asked for a return to 50 per cent.

Provincial financial requirements in support of these vital social programs have increased dramatically and the reliance on provincial revenues will not diminish significantly, if at all, over the foreseeable future. The greater reliance on provincial revenues must be matched by a stronger equalization program; otherwise

développement de ces initiatives pour de nombreux Canadiens et Canadiennes.

Il y avait alors deux choix possibles: attribuer ces responsabilités au gouvernement fédéral, tout au moins le financement des programmes, ou mettre en place un programme de péréquation fiscale. En fait, dans les années 50 et 60, ces deux solutions ont été mises en application. Le gouvernement fédéral a étroitement participé au financement des programmes de soins de santé, de formation postsecondaire et d'aide sociale lorsque ces programmes ont été introduits et menés à maturité dans les années 60. C'est aussi en 1957 que le programme de péréquation a été introduit.

Je ne suis pas ici ce soir pour discuter de l'histoire des programmes sociaux et des arrangements fiscaux ni des débats qui les entourent, mais je voudrais expliquer ce que je pense être la situation aujourd'hui et comment elle influence notre position sur le programme de péréquation.

Nos programmes de soins de santé, d'éducation publique et de sécurité sociale doivent être et seront protégés. Tous les gouvernements se soucient davantage d'assurer la prestation efficace et efficiente des programmes, mais les dépenses pourraient augmenter à plus long terme pour répondre aux besoins d'amélioration et de maintien des services existants face aux pressions d'ordre démographique et autres. Ceux qui aimeraient remonter dans le temps pour privatiser le système de soins de santé et réduire les programmes publics ne comprennent pas les attentes du public canadien.

Récemment, Mme Kenny, de l'Université Dalhousie, a pris la parole au Manitoba. Elle a soulevé un point très révélateur au sujet du régime public de soins de santé, qui faisait un peu contraste au rapport Kirby du Sénat. Elle a soutenu que tous les systèmes doubles de soins publics et privés de santé n'ont pas réussi à faire diminuer les coûts et augmenter l'efficacité, mais ont en réalité fait augmenter les coûts. Elle a fait remarquer que notre système à un seul payeur s'est avéré très efficace, en particulier par rapport aux États-Unis. Nous avons besoin de solutions fondées sur des preuves pour nos problèmes, et non pas de solutions qui tiennent davantage de l'idéologie. Nous devons essayer de résoudre ces problèmes difficiles en nous appuyant sur les preuves recueillies de par le monde.

Le gouvernement fédéral a retiré la majorité de sa participation au partage des frais de ces programmes qu'il avait fournie au moment de leur création, en partie par le transfert de marge fiscale en ce qui concerne les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Le résultat est que le financement direct des programmes sociaux provinciaux a chuté à 14 p. 100, les recettes provinciales couvrant les 86 p. 100 restants. Les premiers ministres ont proposé que ce financement soit augmenté à 18 p. 100. Ils n'ont pas demandé de revenir à 50 p. 100.

Les besoins en prélèvement des recettes par les provinces pour appuyer ces programmes sociaux essentiels ont beaucoup augmenté et la dépendance envers les recettes provinciales ne diminuera pas de façon significative, si même elle diminue, dans un proche avenir. La plus grande dépendance envers les recettes



national program standards and equitable protections and opportunities for all Canadians cannot be maintained.

If provinces are expected to carry the lion's share of social, health and education programs, as the Constitution foresaw they would, there must be an equalization program to allow provinces to do that equitably and to offer roughly comparable levels of services at roughly comparable levels of taxation. That is the point behind the equalization program and I know you understand that well.

There has been significant economic convergence between provinces in Canada. Productivity as measured by GDP per capita is much more even across Canada than it was in 1950. Therefore, the idea that equalization creates an attitude that we do not have to work as hard to make things better is proven wrong by the evidence. The recipient provinces have actually caught up to the wealthier provinces. They have increased their productivity and their wealth with the support of equalization.

I cannot imagine that any provincial government would use equalization as an excuse to do less. They see it as an opportunity to do more, and they use those resources to invest in infrastructure and post-secondary opportunities, to strengthen their health care system and to promote economic development. Every government does that or it is not re-elected. That is fundamental to our mission in public life. The notion that equalization creates a lax attitude is not supported by the evidence over the long haul and is certainly not supported by the evidence of the efforts made by provincial governments to move forward economically.

[Translation]

This latter point is not well-recognized by some who look at how far we have yet to go in reducing economic disparities between regions, rather than at how far we have come in reducing those disparities. Equalization has been under attack from some commentators because they believe that it provides a disincentive to economic development. These commentators provide little or no evidence for their assertions. To counter these claims, in a letter written to a number of newspaper editors, the federal Minister of Intergovernmental Affairs, the Honourable Stéphane Dion, drew attention to the vast hydro developments in Quebec and in Manitoba, and to oil and gas developments in Saskatchewan and offshore in Atlantic Canada. Provincial governments are doing everything in their power to promote strong and balanced economic growth.

I cannot imagine a provincial government choosing to receive equalization payments, while sacrificing economic growth, the

provinciales doit être accompagnée d'un meilleur programme de péréquation; sans cela, il sera impossible de maintenir des normes nationales de programmes ainsi que des protections et perspectives équitables pour tous les Canadiens et Canadiennes.

Si on s'attend à ce que les provinces assument la part du lion en ce qui concerne les programmes sociaux, de santé et d'éducation comme l'a prévu la Constitution, il doit y avoir un programme de péréquation pour permettre aux provinces de le faire équitablement et d'offrir des niveaux de services à peu près comparables à des niveaux d'imposition à peu près comparables. Voilà sur quoi repose le programme de péréquation et je sais que vous le comprenez pertinemment bien.

Il y a eu une convergence économique importante entre les provinces canadiennes. La productivité, telle qu'elle est mesurée en PIB par habitant, est aujourd'hui bien plus égale dans l'ensemble du Canada qu'elle ne l'était en 1950. Par conséquent, que la péréquation crée une attitude que nous n'avons pas à travailler aussi fort pour améliorer notre situation est clairement démenti par les preuves. Les provinces bénéficiaires ont en réalité rattrapé les provinces plus riches. Elles ont amélioré leur productivité et leur richesse grâce à la péréquation.

Je ne peux m'imaginer qu'un gouvernement provincial se serve de la péréquation pour justifier son inaction. Les provinces la voient comme une occasion de faire plus, et ils s'en servent pour investir dans l'infrastructure et dans les perspectives de formation postsecondaire, pour renforcer leur système de soins de santé et pour promouvoir le développement économique. Chaque gouvernement fait cela, sinon, il n'est pas réélu. C'est d'ailleurs un point fondamental de notre mission publique. La notion que la péréquation crée une attitude laxiste n'est pas étayée par les preuves à long terme et n'est certainement pas étayée par les preuves des efforts déployés par les gouvernements provinciaux pour améliorer leur situation économique.

[Français]

Ce dernier point n'est pas bien reconnu par certaines personnes qui s'intéressent au chemin qu'il nous reste à faire pour réduire les disparités économiques entre les régions au lieu de constater le chemin que nous avons déjà parcouru pour réduire ces disparités. La péréquation a été attaquée par certains commentateurs qui pensent que le programme est une contre-incitation au développement économique. Ces commentateurs offrent peu ou pas de preuves pour appuyer leurs déclarations. À l'encontre du témoignage cité par le ministère fédéral des Affaires intergouvernementales, l'honorable Stéphane Dion, dans une lettre qu'il a écrite au rédacteur de certains quotidiens, a attiré l'attention sur le vaste développement hydroélectrique au Québec et au Manitoba ainsi que les initiatives de pétrole et de gaz naturel en Saskatchewan et sur les côtes des provinces de l'Atlantique. Les gouvernements provinciaux font tout ce qui est en leur pouvoir pour encourager une croissance forte et équilibrée de leur économie.

Je ne peux pas imaginer un gouvernement provincial qui choisirait de recevoir les paiements de péréquation tout en

jobs, prosperity for provincial citizens and the tax revenue which come with development.

Far from being a disincentive to economic growth, there is a clear case for equalization contributing to Canada's economic efficiency, as well as to equity. Quality public services, an educated and healthy workforce, security for families, lower taxes, solid investments in infrastructure — these are the foundation of Canadian economic competitiveness. Equalization should allow all provinces to provide comparable services to its citizens and to its businesses at comparable tax rates. Equalization works to remove competitive disadvantages of Canada's regions resulting from unequal fiscal capacity. Canada's economic prospects are strongest when all regions of Canada are strong.

[English]

The goals of equity and efficiency are not incompatible. The contributions of equalization to these goals are well understood by provincial premiers and finance ministers in every province and territory. There is staunch and unanimous support for strengthening the program. That has been a key recommendation of every premiers' meeting and every finance ministers' meeting in the last two years.

I will move beyond the contribution the program makes to some of the design considerations. As you have received a technical briefing on the program from the Department of Finance, I will touch on only some of the design issues that have been under debate within government circles and in the public arena.

I am sure that you are aware of the poll that came out today. The poll compiled by the Centre for Research and Information on Canada shows that four out of five Canadians support equalization. There is no region in Canada where the citizens do not support this program; it shows 80 per cent agreement in most areas and 75 per cent in Alberta. I was happy to see it was supported by 88 per cent of the people in Manitoba.

Whether Canadians live in "have" or "have-not" regions, they support the idea of equalization; they support the essence of the program. That is encouraging news and I am here today to talk to you about some of the technical dimensions of the program.

The program has a simple concept, but the details are complex. We should not listen to people that say the program is too complex and that we should get rid of it; that we should go to a simpler formula. The essence of the program has to be preserved. Let our officials and technocrats work out the details. It is our job to ensure that the essence of the program remains strong. We have capable officials across the country that can make the details work. It is not the essence of the program that is divisive.

sacrifiant la croissance économique, les emplois, la prospérité de ses habitants et les recettes fiscales qui apportent le développement.

On peut clairement soutenir que, loin d'être un obstacle à la croissance économique, le Programme de péréquation contribue à l'efficacité économique du Canada ainsi qu'à l'équité qui règne. Services publics de qualité, population active, instruite et en santé, sécurité de famille, impôts réduits et investissements solides dans les infrastructures, ce sont là les fondements de la capacité concurrentielle canadienne. Le Programme de péréquation devrait permettre à toutes les provinces de fournir des services comparables à tous les habitants et à toutes les entreprises du pays et ce, à des taux d'imposition comparables. La péréquation permet de supprimer les désavantages concurrentiels provoqués par une capacité fiscale inégale dans les régions canadiennes. Les perspectives économiques du Canada sont meilleures quand toutes les régions du pays sont économiquement fortes.

[Traduction]

Les objectifs d'équité et d'efficacité ne sont pas incompatibles. L'apport de la péréquation à ces objectifs est très bien compris par les premiers ministres des provinces et les ministres des finances de chaque province et territoire. Il y a un appui ferme et unanime au renforcement du programme. Toutes les rencontres des premiers ministres et des ministres des finances des deux dernières années ont donné lieu à une telle recommandation clé.

Je vais maintenant délaissier la contribution du programme et passer à des considérations de structure. Comme vous avez reçu un exposé technique sur le programme de la part du ministère des Finances, je ne vais donc toucher qu'à certaines questions de structure qui ont fait l'objet de débats à la fois dans les sphères gouvernementales et dans l'arène publique.

Je suis convaincu que vous êtes au courant des résultats du sondage qu'on a publiés aujourd'hui. Le sondage a été réalisé par le Centre de recherche et d'information sur le Canada et il indique que quatre Canadiens sur cinq appuient la péréquation. Il n'y a pas une seule région du Canada où les citoyens n'appuient pas ce programme; le sondage révèle que 80 p. 100 des répondants sont d'accord dans la plupart des régions, et 75 p. 100 en Alberta. J'ai été heureux de constater que 88 p. 100 de la population du Manitoba l'appuie.

Que les Canadiens vivent dans des régions «nantes» ou «non nantes», ils appuient la notion de péréquation; ils appuient l'essence du programme. Ce sont des nouvelles encourageantes et je suis ici ce soir pour vous parler de certaines dimensions techniques du programme.

Le programme a un concept simple, mais des détails complexes. Nous ne devrions pas écouter ceux qui disent que le programme est trop complexe et que nous devrions nous en débarrasser; que nous devrions adopter une formule plus simple. L'essence de ce programme doit être conservée. Laissons nos dirigeants et nos fonctionnaires régler les détails. C'est à nous qu'il revient de nous assurer que l'essence du programme demeure solide. Nous avons des dirigeants compétents d'un bout à l'autre du pays qui peuvent régler les détails. Ce n'est pas l'essence du programme qui divise.



I will comment on the representative tax system, on full revenue inclusion, and on how we deal with the standard, the ceiling and the floor. We do not have to abandon the system; it can be tuned up and made better. Some commentators suggest that we adopt the macro approach. It is our view that going to a macro approach would move away from the spirit of the program.

The equalization program is supposed to be based on the capacity of provincial governments to raise revenues. We must remember that it is that unit of analysis of provincial governments that we are focusing on, not individual income and not GDP on a provincial basis. It is the ability of each province to raise revenue that has to be represented in the formula.

Although the alternative approaches look simple, they would become more complex and would move away from the ability to measure the revenue capacity of provinces and would confound the problem to a greater degree.

The macro approach would not accurately measure provincial tax capacity. It would not resonate as well as the representative tax system with its national commitment to equalization, as expressed in our Constitution. Attempts to approve macro measures would add more complexity to the program. The macro approach is divorced from real tax practices, such as the use of a progressive income tax system that has been adopted by all levels of governments.

There has been no evidence produced that the representative tax system, RTS, creates disincentives in provinces. It would be a rash decision to toss out the existing system and change to a system that would be simpler on the surface but less connected to the reality of the provinces.

The other important dimension is full revenue inclusion. When the program was started, it was argued that we should go to the highest two-province standard. That was the original purpose behind it. Then it was argued that we should not include resource revenues, because they were too volatile, and so we only included 50 per cent of resource revenues. Then, we moved to a five-province standard. Those five provinces are Quebec, Saskatchewan, Manitoba, British Columbia and Ontario, of course; collectively they make up 50 per cent of the formula.

Those parameters have to be addressed in the way we design the program. There is no reason why we could not return to the ten-province standard in the formula. The ten-province standard would diminish the effect of resource revenues, because they would be spread out over a wider base. The volatility of resource revenues would not be as great an issue as they are, for instance, if you only include Alberta, or exclude Alberta.

A ten-province standard would harmonize all the revenue capacity of each province and reduce the volatility of resource revenues. It would allow for a more representative system of what

Je dirai quelques mots sur le régime fiscal représentatif, sur l'inclusion de tous les revenus et sur ce qu'il faut faire en ce qui concerne la norme, le plafond et le seuil. Il n'est pas nécessaire que nous abandonnions le système; on peut le mettre au point et l'améliorer. Certains commentateurs suggèrent que nous adoptions la macro-approche. À notre avis, elle nous éloignerait de l'esprit même du programme.

Le programme de péréquation est censé s'appuyer sur les capacités fiscales des provinces. Nous devons nous rappeler que c'est sur cette analyse des gouvernements provinciaux que nous nous concentrons, et non sur le revenu des particuliers ni sur le PIB au niveau provincial. C'est la capacité de chaque province de générer des recettes qui doit être représentée dans la formule.

Bien que les approches de rechange semblent simples, elles se compliqueraient et s'éloigneraient de la capacité de mesurer les capacités fiscales des provinces et viendraient compliquer davantage le problème.

Pour sa part, la macro-approche ne permettrait pas de mesurer de façon précise la capacité fiscale des provinces. Elle ne donnerait d'aussi bons résultats que le régime fiscal représentatif selon lequel il doit y avoir un engagement national envers la péréquation, tel que le stipule la Constitution. Les tentatives d'amélioration des macros-mesures ne feraient qu'ajouter à la complexité du programme. La macro-approche ne s'apparente pas aux pratiques d'imposition réelles, telles que le recours à un système d'impôt progressif, adoptées par tous les paliers de gouvernement.

Il n'existe aucune preuve que le régime fiscal représentatif, le RFR, engendre des contre-incitations dans les provinces. Il serait téméraire de décider de se défaire du système actuel et d'en faire un système apparemment plus simple, mais moins branché sur la réalité des provinces.

L'autre dimension importante est celle de l'inclusion de tous les revenus. Au moment où le système a été mis en place, on a soutenu que nous devrions adopter la norme aux deux provinces les plus riches. C'était l'idée à l'origine. Ensuite, on a soutenu que nous ne devrions pas inclure les recettes tirées des ressources, parce qu'elles étaient trop volatiles, de sorte que nous n'avons inclus que 50 p. 100 des recettes tirées des ressources. Ensuite, nous sommes passés à une norme à cinq provinces. Ces cinq provinces sont le Québec, la Saskatchewan, la Manitoba, la Colombie-Britannique et l'Ontario, évidemment; collectivement, elles comptent pour 50 p. 100 de la formule.

Il faut examiner ces paramètres dans la façon dont nous structurons le programme. Rien ne justifie que nous ne puissions pas revenir à une norme à dix provinces dans la formule. La norme à dix provinces diminuerait l'incidence des recettes tirées des ressources, parce qu'elles seraient réparties sur une plus grande assiette. La volatilité des recettes tirées des ressources ne serait pas un problème aussi important qu'à l'heure actuelle, par exemple, si vous incluez uniquement l'Alberta, ou excluez l'Alberta.

Une norme à dix provinces harmoniserait la capacité fiscale de chaque province et réduirait la volatilité des recettes tirées des ressources. Elle permettrait la création d'un régime plus

provinces are capable of, and would allow the formula to allow all provinces to get closer to the Canadian average.

This program has to be affordable for the federal government. Would the provinces want the federal government to return to a deficit position? Of course, no province wants to make gains at the expense of another level of government. If they do, they will not admit it publicly, at least. The reality is that the formula for equalization has an automatic stabilizer built into it. If revenues are down, the formula goes down; and if revenues are up, the formula goes up.

I am suggesting that the artificial ceiling imposed by the federal government, since 1982, is not necessary. It is not necessary now at a time when the federal government is in balance and their revenues are quite healthy. Even though the economy is slowing down, and we have significant security issues to address, the cap has been an artificial barrier that has allowed that increasing development of the regions to converge on a national standard of living.

Thus, we argue that the balance between equity and affordability can now be shifted back, the cap can be lifted off, and the federal government can carry that responsibility, without any risk to its ability to balance the budget. If that risk did become apparent, we could meet, as a federation, and address that in a way so as not to penalize those provinces in greatest need of the transfer.

The ceiling is asymmetrical to the floor. It is a hard cap, but the floor is soft. The hard cap stays in place, but on an annual basis the floor is adjusted to go down to recognize the change in economic circumstances. Our argument is, if you have a cap and a floor, they should at least be equitable and symmetrical. Neither of them is truly necessary. There are better instruments for fiscal stabilization.

In the presentation that we brought today, you will note that equalization, as a percentage of GDP, has actually declined. It has become a less necessary transfer within the country. Therefore, it presents a lower risk factor for the federal government to support it at a ten-province standard without a cap. The government would then feel that it was affordable.

Equalization payments over the last two decades have tended to lower entitlements, as measured against the GDP, or provincial revenue, or expenditure. All provinces, when they met with the federal Minister of Finance several weeks ago, recommended the immediate removal of the ceiling. That removal would offer some immediate help to the provinces. It would ensure that the cap would not bite in subsequent years, and there would be no problem with the federal government managing within its resources.

représentatif de ce dont les provinces sont capables et la formule permettrait à toutes les provinces de se rapprocher de la moyenne canadienne.

Ce programme doit être abordable pour le gouvernement fédéral. Les provinces voudraient-elles que le gouvernement fédéral revienne à une situation déficitaire? Évidemment, il n'y a pas une seule province qui veuille faire des gains aux dépens d'un autre palier de gouvernement. Si c'est le cas, elles ne l'admettront pas publiquement à tout le moins. En réalité, la formule de la péréquation a un mécanisme de stabilisation automatique intégrée. Si les recettes fléchissent, la formule fléchit; si elles augmentent, la formule augmente aussi.

Je soutiens que le plafond artificiel imposé par le gouvernement fédéral depuis 1982 n'est pas nécessaire. Il n'est pas nécessaire maintenant que le gouvernement fédéral est parvenu à l'équilibre budgétaire et que ses recettes sont en bonne santé. Malgré le ralentissement de l'économie, et les graves problèmes de sécurité que nous devons régler, le plafond est un obstacle artificiel qui a permis à ce développement accru des régions de converger vers un niveau de vie national.

Ainsi, nous soutenons que l'équilibre entre l'équité et l'abordabilité peut maintenant être ramené, que le plafond peut être éliminé, et que le gouvernement fédéral peut assumer cette responsabilité, sans courir de risque quant à sa capacité d'équilibrer son budget. S'il y avait la moindre trace de ce risque, nous pourrions nous rencontrer, en tant que fédération, et régler ce problème de façon à ne pas pénaliser les provinces qui ont le plus grand besoin du transfert.

Le plafond est asymétrique par rapport au plancher. Le plafond est inflexible tandis que le plancher est flexible. Le plafond peut demeurer, mais le plancher est rajusté annuellement de façon à descendre pour tenir compte des changements dans la situation économique. Quant à nous, si vous avez un plafond et un plancher, ils devraient à tout le moins être équitables et symétriques. Ni l'un ni l'autre n'est vraiment nécessaire. Il existe de meilleurs instruments de stabilisation fiscale.

Dans l'exposé que nous avons présenté aujourd'hui, vous remarquerez que la péréquation, en pourcentage du PIB, a en réalité diminué. Elle est devenue un transfert moins nécessaire au pays. Par conséquent, elle représente un facteur de risque moindre pour le gouvernement fédéral pour qu'il appuie une norme à 10 provinces sans un plafond. Le gouvernement se rendrait alors compte qu'elle était abordable.

Au cours des deux dernières décennies, les paiements de péréquation ont eu tendance à abaisser les transferts, mesurés en fonction du PIB, ou des recettes provinciales, ou des dépenses. Toutes les provinces, lorsqu'elles ont rencontré le ministre fédéral des Finances il y a plusieurs semaines, ont recommandé l'élimination immédiate du plafond. Sa disparition apporterait une aide immédiate aux provinces. On saurait alors qu'il n'interviendrait pas dans les années subséquentes et que le gouvernement fédéral n'aurait aucune difficulté à gérer ses ressources.



Equalization is actually a form of fiscal stabilization for provinces. During the 1990s we had instruments that have been eroded in respect of fiscal stabilization. Our officials in Manitoba have some proposals that we would be happy to present to you at a later time, if you would like to discuss that topic.

When an economy goes down, no level of government should stabilize their resources on the backs of another level of government. If we can develop better instruments of fiscal stabilization, then we can take the artificial caps and floors out of equalization to let it do its job.

One of the other problems with the cap and floor system for equalization is that the floor payments to some provinces, with the cap being in place, come out of the recipient provinces. The six provinces that receive equalization are giving up resources to provide a floor payment to the seventh province that receives it. That is inequitable. The province that receives the floor payment acknowledges that. We need a program that does not have perverse incentives.

We argue that there should be a removal of the ceiling, because it would provide no significant fiscal risk to the federal government. We should look at moving back to the ten-province standard, which would reduce some of the volatility of inclusion of comprehensive revenues such as resource revenues. We should look at removing the floor provision in conjunction with an adequate fiscal stabilization program, which would protect the federation from instability on the fiscal front when we are dealing with both economic and security challenges as we go forward.

We need to have security in the country, but security for individuals also includes health and social security. That is where fiscal arrangements are critical to our stability as we go forward.

I thank you for the opportunity to appear before you.

**Senator Stratton:** I would like to review the question of the ceiling and the floor. You are saying to get rid of the ceiling and the floor. Do you believe that both are fundamentally wrong?

**Mr. Selinger:** Both of them distort the purpose of the program, and fiscal stability could be improved by using some of the instruments that lie outside of equalization. Those instruments are in place, but they have been constrained during the 1990s as the federal government wrestled with its deficit issue.

The ceiling has the effect of clawing away resources from provinces when times are good. The floor has the effect, with the ceiling being in place, of taking resources away from provinces that need them during bad times. When both the ceiling and floor are in place they have the perverse effect of providing support to provinces that have a spike in resources one year and then a dramatic decline the next year. They get the advantage of the fiscal stabilization instruments, or the floor instrument in the case

En réalité, la péréquation est une forme de stabilisation fiscale pour les provinces. Dans les années 90, nous avions des instruments qui ont subi une érosion sur le plan de la stabilisation fiscale. Au Manitoba, nos dirigeants ont formulé des propositions que nous serions heureux de vous présenter à une autre date, si vous voulez en discuter.

Lorsqu'une économie se replie, il n'y a pas un seul gouvernement qui devrait stabiliser ses ressources aux dépens d'un autre palier de gouvernement. Si nous pouvons mettre au point de meilleurs instruments de stabilisation fiscale, alors nous pouvons éliminer de la péréquation le plafond et le plancher artificiels et la laisser faire son travail.

Un des autres problèmes en ce qui concerne le plafond et le plancher de la péréquation est que les paiements du taux plancher à certaines provinces, lorsque le plafond est en place, viennent des provinces bénéficiaires. Les six provinces qui reçoivent des transferts de péréquation doivent verser un paiement plancher à la septième province. C'est inéquitable. Les provinces récipiendaires du paiement plancher le reconnaissent. Nous devons avoir un programme qui n'a pas d'incitatifs injustes.

Nous soutenons que le plafond devrait être éliminé parce que cela ne présenterait aucun risque fiscal important pour le gouvernement fédéral. Nous devrions envisager le retour à la norme à 10 provinces, ce qui diminuerait une partie de la volatilité de l'inclusion des recettes globales comme les recettes tirées des ressources. Nous devrions envisager la suppression du taux plancher en conjonction avec l'adoption d'un programme adéquat de stabilisation fiscale, qui protégerait la fédération contre l'instabilité sur le plan fiscal pendant que nous nous occupons à relever les défis sur les plans de l'économie et de la sécurité.

Nous avons besoin de sécurité au Canada, mais la sécurité des particuliers comprend également la sécurité sociale et la santé. C'est là que les arrangements fiscaux sont essentiels à notre stabilité à mesure que nous progressons.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de témoigner devant vous.

**Le sénateur Stratton:** J'aimerais revoir la question du plafond et du plancher. Vous dites qu'il faut se défaire du plafond et du plancher. Pensez-vous que les deux sont fondamentalement mauvais?

**M. Selinger:** Les deux créent une distorsion dans l'objet du programme, et la stabilité fiscale pourrait être améliorée par l'utilisation d'instruments ne relevant pas de la péréquation. Ces instruments sont déjà en place, mais on les a mis de côté dans les années 90 pendant que le gouvernement s'occupait du déficit.

Le plafond a pour effet d'enlever des ressources aux provinces lorsque la situation est favorable. Le plancher a pour effet, en présence du plafond, d'enlever des ressources aux provinces lorsque la situation n'est pas favorable et qu'elles en ont besoin. Lorsque le plafond et le plancher sont en place, ils ont l'effet injuste de fournir un soutien aux provinces qui ont une augmentation au niveau des ressources une année et une diminution importante l'année suivante. Elles retirent davantage

of Saskatchewan, but they do it at the expense of the other recipient provinces.

Therefore, having that component in the program creates greater disparity within the country. The program should be allowed to do its job without those artificial constraints. Fiscal stability can be addressed outside of those constraints.

**Senator Stratton:** The federal finance minister will come down with a budget shortly, and there is not doubt that there will be constraints. I am sure you are aware of this because Manitoba will be going through the same thing.

If a ceiling is an inevitable feature of program, and if revenues crash, which they appear to be doing, where should that ceiling be set? Do you have an opinion on that?

In times of tight fiscal restraint would you expect to see a ceiling imposed again? What should that level be?

**Mr. Selinger:** When the economy slows down, as it is now, the ceiling does not bite, so it becomes irrelevant. It is irrelevant during an economic slow down. It has a negative impact when the economy is growing dramatically.

**Senator Stratton:** They may decide to impose a ceiling because of the restraints required, at a lower rate where it does bite. That is the expectation. You have examined that. Are you anticipating the potential of that?

**Mr. Selinger:** During the 1999-2000 budget year, just before the run-up to the federal election, the provinces in negotiations with the Prime Minister lifted the ceiling for one year. That meant about \$100 million extra for a province like Manitoba, but the federal government re-imposed it the following year. That would cost us anywhere from \$20 million to \$100 million. That was based on revenues during a growth period.

**Senator Stratton:** I understand what you are saying.

**Mr. Selinger:** It is really not necessary. If they artificially lowered the ceiling during tough times again to clawback resources, the outcome would be even more perverse. It would create inequality during difficult times.

**Senator Stratton:** I appreciate your response, as I need a clear understanding of the issue. The ceiling does not bite; it could bite if they set it low enough.

**Mr. Selinger:** We anticipate that it will not bite at the present level, but it has been reduced every five years since 1982.

**Senator Stratton:** That is my fear.

**Mr. Selinger:** You are right. If they drag it down again it would create more regional disparity.

**Senator Stratton:** You are saying if we would use a 10-province standard for measurement it would provide an additional \$1.6 billion annually to the recipient provinces. If you go to the 10-province standard again, that would be roughly the

des instruments de stabilisation fiscale, ou de l'instrument plancher dans le cas de la Saskatchewan, mais elles le font aux dépens des autres provinces bénéficiaires.

Par conséquent, en incluant cet élément dans le programme, on crée de plus grandes inégalités dans le pays. On devrait permettre au programme de jouer son rôle sans ces contraintes artificielles. La stabilité financière peut être réalisée sans recourir à ces contraintes.

**Le sénateur Stratton:** Le ministre fédéral des Finances va présenter un budget sous peu qui renfermera sans aucun doute des contraintes. Vous le savez, j'en suis sûr, parce que le Manitoba fera la même chose.

Si le programme renferme inévitablement un plafond, et si les recettes font la culbute, ce qui semble être le cas, à quel niveau faudrait-il établir ce plafond? Avez-vous une opinion là-dessus?

En période de compressions budgétaires sévères estimez-vous qu'il faudrait imposer à nouveau un plafond? À quel niveau ce plafond devrait-il se situer?

**M. Selinger:** Quand l'économie ralentit, comme c'est le cas actuellement, le plafond n'a pas sa raison d'être, il est sans objet. Il est superflu en période de ralentissement économique. Il a une incidence nuisible quand l'économie est en pleine expansion.

**Le sénateur Stratton:** Le gouvernement décidera peut-être d'imposer un plafond étant donné les compressions budgétaires qui s'imposent, à un taux moindre où il aura un effet. C'est ce à quoi on s'attend. Vous avez examiné la question. Vous attendez-vous à ce que cela se passe?

**M. Selinger:** Dans l'année budgétaire 1999-2000, juste avant les élections fédérales, les provinces à la suite de négociations avec le Premier ministre avaient supprimé le plafond pendant un an. Cela représentait environ 100 millions de plus pour une province comme le Manitoba, mais le gouvernement fédéral a réimposé le plafond l'année suivante. Cela va nous coûter entre 20 et 100 millions de dollars. Le montant était fondé sur les recettes pendant une période de prospérité.

**Le sénateur Stratton:** Je comprends ce que vous dites.

**M. Selinger:** Ce n'est vraiment pas nécessaire. Si on abaisse artificiellement le plafond pendant les années maigres pour récupérer des ressources, l'issue sera encore plus nuisible. Cette façon d'agir créera des inégalités pendant une époque difficile.

**Le sénateur Stratton:** Je vous remercie de votre réponse parce que je dois comprendre parfaitement la question. Le plafond n'a aucune influence mais il pourrait en avoir une si on l'établissait assez bas.

**M. Selinger:** On ne s'attend pas à ce qu'il ait une influence au niveau actuel, mais on l'a abaissé tous les cinq ans depuis 1982.

**Le sénateur Stratton:** C'est ce que je crains.

**M. Selinger:** Vous avez raison. Si on l'abaisse encore, cela va créer encore plus de disparités régionales.

**Le sénateur Stratton:** Vous dites que si l'on utilisait la norme à 10 provinces, les provinces récipiendaires obtiendraient un montant annuel supplémentaire de 1,6 milliard de dollars. Si l'on adopte à nouveau la norme à 10 provinces, ce serait là le montant



figure, excluding inflation that could be expected for the provinces.

Where does that money come from? Does it come from the "have" provinces of Ontario and Alberta?

**Mr. Selinger:** We all know that equalization is not a direct transfer from one province to another. The money comes from the wealth generated throughout the country. It is transferred to the provinces that are not meeting the Canadian average in terms of their ability to produce revenues.

It comes from Canadians and it comes from Canadian businesses, companies and wealth producers in the country. It is distributed to other parts of the country to allow them to remain competitive.

The analogy I often use is that we have a draft when we have a league. Every year certain teams get preferential picks. They get the top picks if they had not performed as well as their competitors in the previous year. The net result of the draft is that all the teams are more competitive, and the league is stronger.

That is the role that equalization plays in this country. It allows the federation to be stronger, and all provinces to be competitive. That is an advantage to the strong provinces as well as those who get the transfer. The strong provinces do not become lax with that kind of competition from their neighbours. We stay more tax competitive and productive. All of our citizens, with the mobility protections that we have in the country, have a choice as to where they work and live.

**Senator Stratton:** My concern is that if you increase the largess through a 10-province measurement, should not the rich provinces, or those that contribute, and the federal government have a say as to how it is spent? There has to be limitations because one province could drop taxes to boost the economy and another province could increase social programs to do the same thing. How do you keep a fence around this largesse that you want to have?

**Mr. Selinger:** You have raised an important point. First, the federal government already supports the sub-national governments, but it does it to a lesser extent than any other federation in the world. When compared to other governments our government is not doing as generous a job in providing support for its sub-national units that deliver the universal programs.

How do you ensure that the money goes where it is needed? We are a country of diversity. Some finance ministers reduce taxes to address economic slow down. Some invest in development projects such as hydro electricity or other infrastructure investments. Others decide to protect social programs. Most provinces do a mix of those things.

en gros, à l'exclusion de l'inflation qui pourrait frapper les provinces.

D'où va venir cet argent? Va-t-il provenir des provinces nanties, comme l'Ontario et l'Alberta?

**M. Selinger:** Nous savons tous que la péréquation n'est pas un transfert direct d'une province à une autre. L'argent provient de la richesse créée dans le pays. Elle est transférée aux provinces qui n'atteignent pas la norme canadienne relativement à leur capacité de produire des recettes.

Cette richesse provient des Canadiens, des entreprises, des sociétés et des producteurs de richesse du Canada. Elle les distribue à d'autres régions du pays pour leur permettre de rester concurrentielles.

L'analogie que je cite souvent c'est que l'on a un repêchage lorsqu'on a une ligue. Chaque année, certaines équipes peuvent choisir en premier. Si elles ont été moins fortes que les équipes concurrentes l'année dernière elles choisissent en premier les meilleurs joueurs. Le résultat net du repêchage c'est que toutes les équipes sont plus concurrentielles et que la ligue est plus forte.

Voilà le rôle que joue la péréquation dans notre pays. Elle permet à la fédération d'être plus forte et toutes les provinces sont plus concurrentielles. C'est avantageux pour les provinces riches comme pour celles qui obtiennent le transfert. Les provinces fortes ne se la coulent pas douce étant donné le genre de concurrence de leurs voisins. Elles restent plus concurrentielles et plus productives. Tous nos citoyens, vu les mesures de protection concernant la mobilité qui existent dans notre pays, ont le choix du lieu où ils veulent travailler et vivre.

**Le sénateur Stratton:** Ce qui m'inquiète, c'est que si nous augmentons l'importance des montants de péréquation grâce à la norme à 10 provinces, est-ce que les provinces riches c'est-à-dire celles qui contribuent des fonds, et le gouvernement fédéral ne devraient pas avoir leur mot à dire sur la façon dont ces sommes sont dépensées? Il faut imposer des limites parce qu'une province pourrait supprimer ses taxes pour relancer son économie, et une autre province pourrait accroître ses programmes sociaux pour faire la même chose. Comment peut-on contrôler cette augmentation des montants que vous souhaitez?

**M. Selinger:** Vous avez soulevé un point important. Premièrement, le gouvernement fédéral vient déjà en aide aux gouvernements subnationaux mais il le fait à un degré moindre que toutes les autres fédérations du monde. Lorsqu'on le compare à d'autres gouvernements, le nôtre n'est pas aussi généreux en ce qui concerne l'aide accordée à ses gouvernements subnationaux pour la prestation des programmes universels.

Comment s'assurer que l'argent ira où le besoin s'en fait sentir? Nous sommes un pays qui favorise la diversité. Certains ministres des finances réduisent les impôts pour parer à un ralentissement économique. Certains investissent dans des projets d'expansion, comme la construction d'une centrale hydroélectrique ou d'autres projets d'infrastructure. D'autres ministres des finances décident de protéger les programmes sociaux. La plupart des provinces font un peu des deux.

It is a question of degree. There are no absolutes here. The differences are not as great as you might imagine. All provinces are struggling to stay tax competitive. They are all struggling to retain health specialists and nurses. We need to have a certain amount of cooperation as we continue to work and compete with each other to provide the best quality of services for our citizens.

It is a question of balance, not absolutes. I do not know that the federal government could really be prescriptive on the specifics, but they have a responsibility through instruments like the Canada Health Act to ensure that everyone has access to essential services such as health care, a comprehensive, accessible, affordable publicly administered program. They have instruments to do that.

Each province must then find its particular way of achieving those objectives and meeting those legislative requirements in order to be eligible for their CHST transfer.

On the equalization side, every province provides those services differently and every province has a slightly different tax regime. However, if you stand back from it a couple of steps, they are not that different. The differences are much more minor than they are stark.

**Senator Stratton:** I will come back if there is a second round.

**The Chairman:** Minister, you use the figure 12 per cent for the federal transfers to provincial and local governments, and say that is the lowest share among all major federations in the world. Is that the cash component that you are talking about?

**Mr. Selinger:** Yes.

**The Chairman:** I have been on both sides of the argument, and I know that the provinces always refer only to the cash component. If the federal government were giving that statistic, they would include both the cash and the tax points. I understand what happens to the tax points. When you get them you have to impose those taxes and collect them from the population. Just for the record, the 12 per cent is cash only.

**Mr. Selinger:** Yes, it is, and I am glad you clarified that. I have heard federal officials indicate that we should count the tax points. It is a question of where you start the historical argument. In the Second World War, the provinces gave all their tax points —

**The Chairman:** Are you still complaining about that? Yesterday, the Minister for Finance from Nova Scotia said almost the same words.

**Mr. Selinger:** The point is that you cannot draw an artificial line and say: "We have given you our tax points." The provinces gave the federal government their tax points in order for us to cope with the Second World War and, under the leadership of people like C.D. Howe, to industrialize the country. We used the Second World War as an opportunity to modernize and

C'est une question de degré. Il n'y a pas de règles absolues. Les écarts ne sont pas aussi grands qu'on pourrait l'imaginer. Toutes les provinces luttent pour rester concurrentielles sur le plan des impôts. Elles se débattent pour garder leurs infirmières et spécialistes de la santé. Il faut qu'il existe un certain degré de coopération, alors que nous continuons à travailler et à nous faire concurrence, afin de procurer des services de la meilleure qualité à nos citoyens.

C'est une question d'équilibre, il n'y a pas de règles absolues. J'ignore si le gouvernement fédéral pourrait en réalité imposer des normes relativement à des programmes précis mais il a la responsabilité, grâce à des mesures comme la Loi canadienne sur la santé, de veiller à ce que chaque citoyen ait accès aux services essentiels notamment les soins de santé, qui est un programme global accessible, abordable et administré par l'État. Le gouvernement dispose d'instruments pour le faire.

Chaque province doit alors décider de la façon dont elle désire réaliser ces objectifs tout en répondant aux exigences législatives afin d'avoir droit au transfert de fonds aux termes du TCSPS.

En matière de péréquation, chaque province offre ses services de façon différente, et chacune a un régime fiscal légèrement différent. Cependant, si l'on prend un léger recul, on constate que ces services ne sont pas tellement différents. Les différences sont plutôt minimes.

**Le sénateur Stratton:** Je reprendrai la parole s'il y a un deuxième tour.

**Le président:** Monsieur le ministre, vous utilisez le chiffre de 12 p. 100 pour les transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux et locaux et vous dites que c'est le montant le plus bas accordé par toutes les grandes fédérations du monde. Parlez-vous des montants en espèces?

**M. Selinger:** Oui.

**Le président:** J'ai été dans les deux camps, et je sais que les provinces parlent toujours seulement du montant en espèces. Si le gouvernement fédéral mentionnait cette statistique, il inclurait à la fois les montants en espèces et les points fiscaux. Je sais ce qui se passe avec les points fiscaux. Quand on les obtient, on doit imposer les taxes et les percevoir de la population. Pour mémoire, le montant de 12 p. 100 ne concerne que les montants en espèces.

**M. Selinger:** Oui, et je me réjouis que vous l'ayez précisé. J'ai entendu des fonctionnaires fédéraux dire que nous devrions compter aussi les points fiscaux. Il s'agit de savoir où remonte l'argument historique. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les provinces ont donné tous leurs points fiscaux...

**Le président:** Vous en plaignez-vous encore? Hier, le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse nous a dit presque exactement la même chose.

**M. Selinger:** Ce que je veux dire c'est que l'on ne peut pas tracer une ligne artificielle et déclarer «nous vous avons donné nos points fiscaux». Les provinces ont donné au gouvernement fédéral leurs points fiscaux pour permettre au pays d'assumer les frais de la Seconde Guerre mondiale et, sous la direction de gens tels que C.D. Howe, d'industrialiser le pays. La Seconde Guerre



industrialize the country and it was done with provincial tax points. The federal government should not say that they have done us a favour and given the tax points back.

The provinces do not ask for credit for all the federal expenditures on defence and infrastructure and health research and all the things they do. It is not really appropriate that the federal government ask for credit on tax points. It is a moot point. We have shared tax points. The real issue is how we share the cash to support these programs.

**The Chairman:** Minister, I would like to tell you what Mr. Martin said on the cap and the ceiling when he was here on his bill on June 7.

It is important to note that under no circumstances does the ceiling prevent growth in the equalization program. It simply limits it in the unusual situation when it would otherwise outpace growth in the economy. In other words, the cap goes up every year.

You are a Minister of Finance and in that capacity I am sure that you do not want or like situations that are unpredictable. Mr. Martin believes that a ceiling or a cap is needed so that his department can predict what it will cost them from year to year.

As Minister of Finance of Manitoba, are you in arrangement with your municipalities, your school boards, hospital boards et cetera where there is a formula but you really do not know what it will cost you from year to year and the best you can do is guess?

**Mr. Selinger:** The answer to your question is yes, we have cost drivers in provincial budgets, and we cannot predict how high they will go each year. This occurs mostly in the health care sector. Fee-for-service is unit driven. The Pharmacare program is usually over budget 20 per cent to 30 per cent a year all across the country. Fee-for-service is going over budget all across the country. Those are the cost drivers that are very expensive.

All finance ministers get very grey hair trying to predict how they will balance their budgets when they do not know what the fourth quarter costs will be in some of those programs.

I have sympathy with the federal minister. He needs certain predictability. He needs to be able to plan a budget. That was why I was trying to make the point earlier that with our economic forecasting capacity, we can tell what the equalization payment transfer will be because it relates to our representative tax base. If our tax base is growing, the transfer grows. If our tax base is shrinking or static, that transfer goes down because there is provision for prior year's adjustments. Within a certain band, there is predictability. The artificial cap gives greater certainty to the

mondiale nous a donné l'occasion de moderniser et d'industrialiser le pays ce qui s'est fait grâce aux points fiscaux provinciaux. Le gouvernement fédéral ne devrait pas dire qu'ils nous ont fait une faveur en nous rendant les points fiscaux.

Les provinces ne demandent pas que leur soient créditées toutes les dépenses fédérales en matière de défense, d'infrastructures, de recherches en santé et de tout ce qu'elles font. Il ne convient pas vraiment que le gouvernement fédéral demande des crédits à l'endroit de points d'impôt. C'est purement spéculatif. Nous avons déjà partagé des points d'impôt. La vraie question, c'est de savoir comment nous partageons l'argent pour appuyer ces programmes.

**Le président:** Monsieur le ministre, je vous dirais seulement ce que nous a dit M. Martin au sujet du plafond et du plancher lorsqu'il a témoigné devant nous le 7 juin au sujet de son projet de loi.

Il importe de signaler que le plafonnement n'empêche nullement la croissance du programme de péréquation. Il ne fait que la restreindre dans le cas inhabituel où elle pourrait dépasser la croissance de l'économie. Autrement dit, le plafond monte chaque année.

Vous êtes un ministre des Finances et à ce titre, je suis convaincu que vous ne voulez pas ou n'aimez pas les situations imprévisibles. M. Martin croit qu'un plafond ou un plafonnement est nécessaire pour que son ministère puisse prévoir ce qu'il devra déboursier d'une année à l'autre.

En votre qualité de ministre des Finances du Manitoba avez-vous des ententes avec vos municipalités, vos conseils scolaires, vos conseils d'administration d'hôpitaux et tout le reste, pour lesquels il existe une formule, mais vous n'avez vraiment aucune idée de ce qu'il vous en coûtera d'une année à l'autre et vous n'avez qu'à deviner?

**M. Selinger:** Pour répondre à votre question, c'est oui, nous avons des générateurs de coûts dans les budgets provinciaux, et nous ne pouvons pas prévoir quel niveau ils atteindront chaque année. Ce phénomène survient principalement dans le secteur des soins de santé. La rémunération des services se fait à l'acte. L'assurance-médicaments dépasse habituellement le budget de 20 à 30 p. 100 chaque année partout au pays. La rémunération des services dépasse son budget partout au pays. Ce sont les générateurs de coûts qui sont très dispendieux.

Tous les ministres des Finances se font énormément de cheveux gris à essayer de prévoir comment ils parviendront à équilibrer leur budget alors qu'ils ne connaissent pas les coûts de certains de ces programmes pour le quatrième trimestre.

Je sympathise avec le ministre fédéral. Il a besoin d'une certaine prévisibilité. Il doit pouvoir planifier un budget. C'est pour cela d'ailleurs que j'essayais de souligner ce point plus tôt au sujet de notre capacité de prévisions économiques, nous pouvons dire ce que sera le transfert au titre des paiements de péréquation parce qu'il a trait à notre assiette fiscale représentative. Si notre assiette fiscale augmente, le transfert augmente. Si elle diminue ou demeure stable, le transfert diminue en raison de la disposition concernant les rajustements pour l'année précédente. Dans une

federal government, but at the expense of the purpose of the program.

Do I want a blank cheque on equalization? No. We want equalization to be proportional to the ability of the economy to support it when it goes up and when it goes down. We are asking for symmetry on both ends, not a hard cap and a soft floor, which means they claw it back when times are good and pass the negative consequences back to you when times are bad. That seems to be very unfair and, in that sense, un-Canadian.

**Senator Furey:** You mentioned the CHST program. I dislike that program that has seen us go to a program of a strict per capita distribution system whereby the rich continue to get rich while the poor continue to get poorer. Should there be a needs component to that distribution? Should we not push to reinstitute that?

**Mr. Selinger:** Part of the ability to make this country work is to achieve consensus at all levels. The provinces agreed, reluctantly in some cases, to support the per capita shift on CHST if, and only if, there was a strengthening of the equalization program to offset that. We saw a shift to the per capita CHST but no real improvements to equalization.

That is why the provinces, the Atlantic Provinces in particular, feel a tremendous sense of resentment. They feel they are getting only one-half of the bargain, and they are getting the short end of the stick with the hard cap on equalization and the unwillingness to have comprehensive revenue coverage and maybe a broader standard, including more provinces. They feel that we have gone some way to address the more powerful provinces' concerns to get equal transfers on CHST, but there has not been an equal effort made to improve the equalization formula.

All provinces support the lifting of the cap on equalization, even those that have no direct benefit from it. They understand the relationship between the CHST changes and the need to improve equalization.

The Premier of Ontario has moved a long way in that regard. He has tried to have a strong link between those two programs, to recognize that one program has been improved, not to his satisfaction, obviously, but that the other program has to be improved as well. All the provinces are back on the same page on strengthening CHST again.

In an ideal world all programs would have an equalization component to it, and when they were originally designed they did. If we are making reforms, we should have balanced reforms, not reforms that widen the gap at the expense of folks who are struggling hard to provide the same services and taxes to people.

certain mesure, il y a prévisibilité. Le plafond artificiel apporte plus de certitude au gouvernement fédéral, mais aux dépens de la raison d'être du programme.

Est-ce que je veux un chèque en blanc au sujet de la péréquation? Non. Nous voulons qu'elle soit proportionnelle à la capacité de l'économie de la soutenir lorsqu'elle augmente et lorsqu'elle descend. Nous demandons qu'il y ait symétrie aux deux extrémités, et non pas un plafonnement inflexible et un plancher flexible, ce qui veut dire qu'il y a prélèvement lorsque l'économie va bien et qu'on nous refile les conséquences négatives lorsqu'elle va moins bien. Cela semble tout à fait injuste et, en soi, non canadien.

**Le sénateur Furey:** Vous avez parlé du TCSPS. Je n'aime pas ce programme qui nous fait recourir à un programme de répartition stricte par habitant dans le cadre duquel le riche continue de s'enrichir et le pauvre, de s'appauvrir. Cette répartition devrait-elle comporter une composante besoins? Ne devrions-nous pas remettre cela en place?

**M. Selinger:** Le fait d'avoir un consensus à tous les niveaux explique en partie la capacité pour notre pays de fonctionner. Les provinces ont accepté, malgré elles dans certains cas, d'appuyer le passage à la répartition par habitant dans le cas du TCSPS à la seule condition qu'il y ait renforcement du programme de péréquation en compensation. Il y a donc eu passage à la répartition par habitant du TCSPS, mais aucune véritable amélioration de la péréquation.

C'est pour cela que les provinces, en particulier celles de l'Atlantique, ont un énorme ressentiment. Elles estiment ne recevoir que la moitié de la commande, et la moitié la moins intéressante en raison du plafond inflexible de la péréquation et du refus d'inclure toutes les recettes assujetties à la péréquation et peut-être même une norme plus générale, visant un plus grand nombre de provinces. Elles estiment que nous avons fait notre bout de chemin pour tenir compte des préoccupations des provinces plus puissantes pour obtenir des transferts égaux au titre du TCSPS, mais on n'a pas fait le même effort pour améliorer la formule de péréquation.

Toutes les provinces appuient l'élimination du plafond de la péréquation, même celles qui n'en retirent aucun avantage direct. Elles comprennent le lien qui existe entre les changements apportés au TCSPS et la nécessité d'améliorer la péréquation.

Le premier ministre de l'Ontario a fait beaucoup de chemin à cet égard. Il a essayé de créer un solide lien entre les deux programmes, pour reconnaître qu'un programme a été amélioré, pas à son entière satisfaction de toute évidence, mais que l'autre doit aussi être amélioré. Toutes les provinces réclament à l'unisson que l'on renforce de nouveau le TCSPS.

Idéalement, tous les programmes comporteraient un volet de péréquation, et lorsqu'on les a conçus à l'origine, ils en avaient un. Si nous apportons des réformes, nous devrions le faire de façon équilibrée, et non pas creuser davantage le fossé aux dépens de ceux qui ont de la difficulté à fournir les mêmes services et à exiger les mêmes impôts.



**Senator Bolduc:** You were talking about our health care system. Do you really think that it is sustainable in terms of public finance for the next 25 years?

**Mr. Selinger:** Under the present financial arrangements, it is not sustainable. Provinces all across the country are giving out signals that they are having trouble sustaining their health care system.

**Senator Bolduc:** I mean the system as a whole, including the federal government. We are spending \$100 billion, 10 per cent of the gross national product in Canada on health care. In 20 or 25 years, when we will have two people retired for every one working, do you think it will be sustainable?

**Mr. Selinger:** Under the current financial arrangements, it is probably not sustainable in its present form. Provinces are looking for solutions that do not deny people service, but it is an enormous pressure point. In 25 years from now, when we have an even greater proportion of senior citizens and there is a greater demand for those services in the last two years of people's lives when they put the most pressure on the system for service, it may not be sustainable unless we make some significant reforms.

**Senator Bolduc:** What would you suggest that they be? It is unbelievable in a country like Canada that we cannot discuss the real foundation of the system.

**Mr. Selinger:** I do not think that is the case. I think all the provinces are discussing it, not only within their governments, but also with each other and with the federal government. There are many ideas on how to reform the system, ideas that relate to how we license and patent drugs in the country, something which might be quite a long point of discussion if we got into it here; ideas on how we provide primary care; ideas on how we keep people healthy which relate to how we educate them.

This discussion can go in many directions but it is clear right now, that the recipient provinces, particularly the Atlantic Provinces, and Manitoba, have said that equalization is the money they are using to provide health care to their citizens.

If you total the amount of money received by provinces for CHST and equalization, it is less than what they are paying for the health care programs in their provinces. It does not in any way match their responsibilities. An artificial restriction of equalization hurts the province's ability to provide health care services.

I have heard the Minister of Finance in Prince Edward Island make that point forcefully in presentations. She has been in front of your committee and made the same point.

**The Chairman:** Your preference is to the single-payer system, which you regard as superior to that in the United States. Concerning health care, do you prefer the block funding system to the old shared cost system?

**Le sénateur Bolduc:** Vous parliez de notre régime de soins de santé. Pensez-vous vraiment qu'il ne puisse pas survivre aux 25 prochaines années sur le plan des finances publiques?

**M. Selinger:** Dans le cadre des arrangements financiers actuels, non. Toutes les provinces donnent des indications qu'elles ont de la difficulté à maintenir leur régime de soins de santé.

**Le sénateur Bolduc:** Je parle du régime dans son ensemble, y compris le gouvernement fédéral. Nous consacrons 100 milliards de dollars, soit 10 p. 100 du produit intérieur brut du Canada, aux soins de santé. Dans 20 ou 25 ans, alors que nous aurons deux personnes à la retraite pour une qui travaille, pensez-vous qu'il sera viable?

**M. Selinger:** Dans le cadre des arrangements financiers actuels, probablement pas dans sa forme présente. Les provinces recherchent des solutions qui ne privent pas les gens du service, mais c'est une source de tension énorme. Dans 25 ans d'ici, alors que nous aurons une plus grande proportion encore de personnes âgées et que la demande pour ces services sera encore plus grande dans les deux dernières années de la vie de ces gens, qui sont celles qui mettent le plus de pression sur le système, il se pourrait qu'il ne soit pas viable, à moins que nous apportions des réformes importantes.

**Le sénateur Bolduc:** Que devraient-elles être? C'est incroyable que dans un pays comme le nôtre nous ne puissions pas discuter du fondement réel du régime.

**M. Selinger:** Je ne pense pas que ce soit le cas. Je pense que toutes les provinces en parlent, pas seulement à titre individuel, mais les unes avec les autres et avec le gouvernement fédéral. Les idées pour réformer le système sont nombreuses, qu'il s'agisse de notre façon au Canada d'autoriser la mise en marché et les brevets des médicaments, point qui donnerait lieu à une très longue discussion si nous l'abordions ici; de notre façon de prodiguer des soins primaires; de la façon de nous y prendre pour garder les gens en santé, ce qui est relié à l'éducation.

Cette discussion peut prendre bien des directions, mais il est évident en ce moment que les provinces récipiendaires, en particulier celles de l'Atlantique, et le Manitoba, ont dit que la péréquation est l'argent qu'elles utilisent pour prodiguer des soins de santé à leurs citoyens.

Si vous faites le total des sommes reçues par les provinces au titre du TCSPS et de la péréquation, c'est moins que ce qu'elles ont consacré aux programmes de soins de santé. C'est loin de rejoindre leurs responsabilités. Une restriction artificielle à la péréquation fait du tort à la capacité d'une province de fournir des soins de santé.

J'ai entendu la ministre des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard soulever ce point avec beaucoup de vigueur dans des exposés. Elle a déjà témoigné devant vous et soulevé ce point.

**Le président:** Vous préférez le système à payeur unique, que vous considérez supérieur à ce qui se fait aux États-Unis. S'agissant de soins de santé, préférez-vous le système de financement global au vieux système de partage des coûts?

**Mr. Selinger:** I think all provinces prefer the shared cost system because it spreads risk. Right now, the block funding system puts 100 per cent of the incremental costs of health, education and social services on the back of the provinces. The CHST transfer, as you know, in the 1995-96 budget lumped all those programs together into one unit and reduced them by 39 per cent.

This is the first recession, if we go into one, or economic slowdown, on which we have agreed, where 100 per cent of the social costs of the economic slowdown are the responsibility of the provinces. There is no cost-shared Canada Assistance Program any more. There is no cost-shared transfer payment program for helping post-secondary education. The burden of risk is now on the provinces after individuals exhaust their use of unemployment insurance benefits. That puts some provinces at risk.

**The Chairman:** The only place where there is a serious conditionality affecting the financial side is health care with the Canada Health Act. Whether you spend the money on post-secondary money or social assistance is really up to the province under block funding, with all the flexibility that Mr. Trudeau wanted when he introduced block funding.

**Mr. Selinger:** Are you asking the direct question, if we went back to shared-cost funding, would we accept conditions?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Selinger:** The answer is yes, we would be happy to do that. We have never been uncomfortable with the conditions of the Canada Health Act, or with the conditions under the Canada Assistance Program or the requirements to fund post-secondary education, mostly because those priorities reflect the priorities of our citizens.

**The Chairman:** Under the present situation with block funding, some provinces say that the only way they will be able to cope is if they are liberated from the conditions of the Canada Health Act. What do you say to that?

**Mr. Selinger:** We strongly support the Canada Health Act because we think it has provided good service and comprehensive coverage and accessibility to Canadians. That is really the difference between the Canadian and the American health care systems. They consume about 14 per cent of their GDP for health expenditure. We are at about 10 per cent. That is a significant difference, but we provide universal access; they do not. That makes a huge difference in terms of the equality of treatment that citizens receive in the United States versus Canada.

Our system is widely recognized as still being superior. The amount of our GDP that we dedicate to health care is greater than several European countries. There are several reasons for that. We have a more vast country with a more diverse population in remote areas where it is harder to have economies of scale in delivering services. Look at a country like England; they have

**M. Selinger:** Je pense que toutes les provinces préfèrent le système du partage des coûts parce qu'il répartit les risques. À l'heure actuelle, le système de financement global fait supporter la totalité de l'augmentation des coûts des services de santé, d'éducation et sociaux par les provinces. Comme vous le savez, dans le budget de 1995-1996, le TCSPS a fusionné tous ces programmes et les a réduits de 39 p. 100.

C'est la première récession, si c'est ce qui nous arrive, ou le premier ralentissement économique pour lequel nous avons accepté que la totalité des coûts sociaux du ralentissement économique incombe aux provinces. Il n'y a plus de régime d'assistance publique du Canada. Il n'y a plus de programmes de paiements de transfert à frais partagés pour venir en aide à l'éducation du niveau postsecondaire. Le fardeau du risque appartient maintenant aux provinces une fois que les particuliers ont épuisé les prestations d'assurance-emploi auxquelles ils ont droit. Les provinces sont donc à risque.

**Le président:** La seule conditionnalité sérieuse touchant l'aspect financier des soins de santé vient de la Loi canadienne sur la santé. Que vous consacriez l'argent à l'enseignement postsecondaire ou à l'aide sociale relève vraiment de la province dans le cas du financement global, avec toute la souplesse que M. Trudeau a voulu lorsqu'il a mis en place le financement global.

**M. Selinger:** Me demandez-vous directement si nous accepterions des conditions advenant un retour au financement à frais partagés?

**Le président:** Oui.

**M. Selinger:** Ma réponse est oui, nous en serions heureux. Nous n'avons jamais été à l'aise avec les conditions imposées par la Loi canadienne sur la santé, ou avec les conditions du Régime d'assistance publique du Canada ou avec les exigences de financer l'enseignement postsecondaire, principalement parce que ces priorités reflètent celles de nos citoyens.

**Le président:** Dans la situation actuelle, s'agissant du financement global, certaines provinces disent que la seule façon pour elles de composer, c'est d'être dégagées des conditions imposées par la Loi canadienne sur la santé. Qu'en pensez-vous?

**M. Selinger:** La Loi canadienne sur la santé reçoit tout notre appui parce que nous pensons qu'elle a fourni aux Canadiens et aux Canadiennes un bon service, ainsi qu'une accessibilité et une protection complètes. C'est là toute la différence entre le système de soins de santé au Canada et celui que l'on retrouve aux États-Unis. Là-bas, ils consacrent environ 14 p. 100 de leur PIB aux dépenses de santé. Nous en sommes à environ 10 p. 100. Il s'agit d'un écart important, mais nous avons l'accès universel et pas eux. Cela fait une énorme différence sur le plan de l'égalité de traitement que reçoivent les citoyens aux États-Unis par rapport au Canada.

Tous reconnaissent que notre système est supérieur. La partie de notre PIB que nous consacrons aux soins de santé est supérieure à ce qui se fait dans plusieurs pays d'Europe. Plusieurs raisons expliquent d'ailleurs cela. Notre pays est plus vaste et nous avons une population plus diversifiée dans des endroits éloignés où il est plus difficile de réaliser des économies d'échelle dans la prestation



about 60 million people in a geographical space smaller than Manitoba and they devote a huge amount of money from their GDP to health care.

We have some unique challenges in our health care system but it has been widely recognized around the world as being one of the better systems and it is looked at with great envy by most countries.

**Senator Stratton:** It bothers many of us that we cannot sustain this system as it is. Could there not be experimentation?

**Mr. Selinger:** Sure.

**Senator Stratton:** In the private sector, if a worker gets hurt or falls ill, there is an insurance that becomes affective. Workman's Compensation kicks in.

My daughter works for a corporation in Alberta that will pay to have their injured workers treated at private clinics so they can be back at work six to eight weeks earlier. Can we not at least experiment with that private sector possibility to bring people back to work more quickly? Why would you not be willing to try that?

**Mr. Selinger:** Should we try experiments to improve health care? My general answer would be yes. We should carefully look at the evidence to see the impact not only on the workers who are directly affected, as in your example, but also what the effect is on the broader system?

We entered into an experiment last spring in Manitoba. We bought out a private clinic and moved it into the publicly run Winnipeg Regional Health Authority and we doubled the number of surgeries being provided. That relieved pressures on hospitals and saved money because the cost structure of the hospital made the cost per unit of service more expensive.

Alberta has tried different experiments. We should look at the direct results, at the effectiveness and the savings in work time, and then look at the result on the wider system. That kind of evidence-based debate, as opposed to an ideological debate, will give us better information.

**Senator Stratton:** I do not want to go to an ideological debate, but this particular Alberta example, the injured worker with insurance coverage, is surely worth examining.

**Senator Banks:** The question with respect to health care is not who provides the services. Health care is provided privately all over the place. Every doctor's private office is a private enterprise. Street-front clinics, walk-in clinics, labs, except those found in hospitals, are all private enterprises. Who owns and who delivers the service is not the question. The question is who pays for the service. That is the only question.

des services. Prenez un pays comme l'Angleterre; il y a environ 60 millions de personnes sur une superficie moindre que celle du Manitoba et ce pays consacre une partie importante de son PIB aux soins de santé.

Nous avons des défis uniques à relever en ce qui concerne notre régime de soins de santé, mais on s'entend partout dans le monde pour dire que c'est un des meilleurs systèmes et la plupart des pays le regardent avec envie.

**Le sénateur Stratton:** Il y en a beaucoup parmi nous que cela dérange de ne pas pouvoir soutenir ce système dans son état actuel. Ne pourrions-nous pas tenter des expériences?

**M. Selinger:** Certainement.

**Le sénateur Stratton:** Dans le secteur privé, si un travailleur se blesse ou est malade, une assurance entre en vigueur. C'est l'indemnisation des accidents du travail.

Ma fille travaille en Alberta pour une société qui est prête à payer pour que ses travailleurs blessés soient traités dans des cliniques privées afin qu'ils puissent revenir au travail de 6 à 8 semaines plus tôt. Ne pouvons-nous pas au moins tenter des expériences avec cette possibilité du secteur privé pour permettre aux gens de revenir au travail plus rapidement? Pourquoi ne seriez-vous pas prêts à essayer cela?

**M. Selinger:** Devrions-nous tenter des expériences pour améliorer les soins de santé? Ma réponse en général serait oui. Nous devrions examiner avec soin les preuves pour voir l'incidence non seulement sur les travailleurs directement touchés, comme dans votre exemple, mais aussi l'incidence sur le système général.

Le printemps dernier, nous avons tenté une expérience au Manitoba. Nous avons acheté une clinique privée et nous l'avons installée dans l'Office régional de la santé de Winnipeg, qui est un organisme public, et nous avons doublé le nombre de chirurgies. Cela a permis d'enlever une partie de la pression sur les hôpitaux et d'économiser de l'argent parce que la structure des coûts de l'hôpital faisait que le coût du service unitaire était plus dispendieux.

L'Alberta a fait plusieurs expériences. Nous devrions examiner les résultats directs, l'efficacité et les économies en temps de travail, puis examiner le résultat à l'endroit du système général. Un tel débat fondé sur des preuves, par opposition à un débat fondé sur l'idéologie, nous renseignera mieux.

**Le sénateur Stratton:** Je ne veux pas d'un débat sur l'idéologie, mais cet exemple que je donne de l'Alberta, du travailleur blessé couvert par ses assurances, vaut sûrement que l'on y jette un coup d'oeil.

**Le sénateur Banks:** Dans le cas des soins de santé, la question n'est pas de savoir qui fournit les services. Les soins de santé sont fournis de façon privée partout. Chaque cabinet de médecin est une entreprise privée. Les cliniques au coin des rues, les cliniques sans rendez-vous, les laboratoires, à l'exception de ceux que l'on retrouve dans les hôpitaux, sont tous des entreprises privées. La question n'est pas de savoir qui est propriétaire du service et qui le fournit. La question est de savoir qui paie pour le service. C'est la seule question qu'il y ait.

Parenthetically, we can save hundreds of millions of dollars per year in this country if the health system simply learns how to communicate with all of its members. We may have to make some giant subsidies to do that. I am not exaggerating. There are hundreds of millions of dollars spent presently in overlapping or twice-delivered services.

The model given in your example showing that Canada transfers a smaller percentage of revenue to the subgroups of governments is not entirely fair because the systems are entirely different. Some of those countries are practically unitary and the tax divisions between them are totally different.

In the matter of tax division, I have found that, in the aggregate, provincial tax revenues in Canada exceed federal tax revenues in Canada. Therefore, it does not seem to me to be out of order that a larger percentage of public services are paid for by the provinces.

**Mr. Selinger:** You are right. There is not strict comparability among federations in terms of the respective roles of federal and subnational governments. In most federations the national government has a stronger role.

**Senator Banks:** A stronger role than Canada does?

**Mr. Selinger:** Yes, they do. However, if we want to keep the country together, there is an important role for the national government. That is the only real point that I am trying to make; that role must have some cash value behind it. He who pays the piper calls the tune. There is some truth to that. It is a shared responsibility.

The aggregate revenues raised by provinces have started to surpass the aggregate revenues raised by the federal government, but the portion of direct services offered to Canadians by provincial governments are greater than their revenues. Health care, education, and services to children and families comprise about 75 per cent of most provincial budgets, if not more. Health care is usually from 40 per cent to 45 per cent. Education is usually 20 per cent to 23 per cent, and services to families and children are in the order of 10 per cent to 12 per cent.

Three-quarters of everything a provincial government spends is on direct services to people. Their revenues, even though in aggregate greater than the federal government's, they are in just about all cases in this country, not sufficient to meet that challenge alone.

**Senator Banks:** Ergo equalization.

**Mr. Selinger:** Exactly. That is the point of coming here tonight. How can we make that instrument better? We are fortunate. We have the instrument in place. We designed it and put it in place in 1957. Other countries still come to Canada to learn how they can get started. Tonight we are considering how we can make that instrument do a better job.

Soit dit en passant, nous pouvons économiser des centaines de millions de dollars chaque année au Canada simplement si le système de santé apprend à communiquer avec tous ses membres. Nous pourrions devoir faire des subventions énormes pour cela. Je n'exagère pas. Il y a des centaines de millions de dollars qui se perdent actuellement à cause de chevauchements dans les services ou de services fournis deux fois.

Le modèle donné dans votre exemple selon lequel le Canada transfère un pourcentage plus faible de ses recettes aux paliers infranationaux n'est pas tout à fait juste parce que les systèmes sont complètement différents. Un certain nombre de ces pays sont pratiquement unitaires et les partages d'impôts entre eux sont totalement différents.

Pour ce qui est du partage de l'impôt, j'ai constaté que dans l'ensemble les recettes fiscales des provinces au Canada sont supérieures aux recettes fiscales fédérales. Par conséquent, il ne me semble pas inapproprié qu'un pourcentage plus élevé des services publics soit assumé par les provinces.

**M. Selinger:** Vous avez raison. Il n'y a pas de comparabilité stricte entre les fédérations pour ce qui est des rôles respectifs du gouvernement fédéral et des gouvernements infranationaux. Dans la plupart des fédérations, le gouvernement national joue un rôle plus important.

**Le sénateur Banks:** Un rôle plus important que celui que joue le Canada?

**M. Selinger:** Oui. Cependant, si nous voulons garder notre pays ensemble, il y a un rôle important que doit jouer le gouvernement national. C'est vraiment tout ce que j'essaie de mettre en valeur; une valeur financière doit être rattachée à ce rôle. Celui qui paie décide. Il y a une certaine vérité dans cela. C'est une responsabilité partagée.

Les recettes globales recueillies par les provinces ont commencé à dépasser les recettes globales recueillies par le gouvernement fédéral, mais la portion des services directs offerts aux Canadiens par les administrations provinciales représente plus que leurs recettes. Les soins de santé, l'éducation et les services aux enfants et aux familles comptent pour près de 75 p. 100 de la plupart des budgets des provinces, sinon davantage. Les soins de santé sont habituellement de l'ordre de 40 à 45 p. 100. L'éducation varie quant à elle entre 20 et 23 p. 100, et les services aux familles et aux enfants sont de l'ordre de 10 à 12 p. 100.

Les trois quarts de toutes les sommes dépensées par un gouvernement provincial vont aux services directs à la population. Leurs recettes, même si dans l'ensemble elles sont supérieures à celles du gouvernement fédéral, sont dans pratiquement tous les cas au Canada insuffisantes pour permettre de relever le défi.

**Le sénateur Banks:** D'où la péréquation.

**M. Selinger:** Tout à fait. C'est la raison pour laquelle je suis ici ce soir. Comment pouvons-nous rendre cet instrument plus efficace? Nous sommes chanceux. L'instrument est déjà là. Nous l'avons conçu et nous l'avons implanté en 1957. Il y a encore des pays qui viennent ici pour apprendre ce qu'il faut faire pour le mettre en place. Ce soir, nous examinons la façon de l'améliorer.



Economic convergence in the country is to the advantage of the entire country. The federation is stronger as every member of it can compete more effectively and do its job of providing services to its citizens. This is the instrument that allows that to happen. If it is a strong instrument, we are stronger as a country.

**Senator Banks:** We agree.

**Senator Tunney:** If you had to make changes in the program we are talking about, what would you do? I think I heard you say you would retain the ten-province program. You did not mention non-renewable resources. Does Manitoba have much in the way of non-renewable resources?

**Mr. Selinger:** Yes, we have a significant mining industry that is located in northern Manitoba. It is struggling right now with low world commodity prices, but it is a very important factor in that region and very important to the overall provincial economy. It provides high value jobs and high value products.

We do have a non-renewable sector. However, Hudson Bay Mining and Smelting is going to permanently shut down its operation in the community of Leaf Rapids next spring because zinc and copper are at record lows in world commodity prices. There are some struggles going on right now and we have to provide support to that community to enable it to diversify and survive. We have a talented population there and a huge investment in the infrastructure there. If the mining company shuts down in the spring, we could lose the lion's share of jobs in that community. We will be working closely with them to find an alternative way for them to survive.

Yes, non-renewable resources are important to us and we believe they should be included in the formula because they are a significant source of wealth-creation for our province.

**Senator Tunney:** I am from Ontario, where our provincial government has been cutting taxes quite radically, although it is not a radical government. As it cuts taxes, it is making some very stringent demands on the federal government for more funding.

Last night, the federal Minister of Finance was chastising Mr. Harris and Minister of Finance Flaherty. It gets tiresome when governments start making demands that the people do not understand.

When the federal government responds to these demands, does it not have the effect of diminishing the effectiveness of transfer payments?

**Mr. Selinger:** Do you mean if the federal government responds by giving more money?

**Senator Tunney:** Yes. The province cuts taxes and brags about that. Then they make strenuous demands on the federal treasury:

La convergence économique au Canada se fait à l'avantage de tout le pays. La fédération est plus forte étant donné que chaque membre qui la constitue peut livrer une meilleure concurrence et fournir des services à ses citoyens. C'est l'instrument qui fait que cela peut se produire. S'il s'agit d'un bon instrument, nous sommes encore plus forts comme pays.

**Le sénateur Banks:** Nous sommes d'accord.

**Le sénateur Tunney:** Si vous pouviez apporter des changements au programme dont nous parlons, que feriez-vous? Je crois vous avoir entendu dire que vous prendriez le programme à dix provinces. Vous n'avez pas parlé des ressources non renouvelables. Le Manitoba a-t-il beaucoup de ressources non renouvelables?

**M. Selinger:** Oui, nous avons une importante industrie minière dans le nord de la province. Elle a de la difficulté en ce moment en raison du prix mondial des produits de base, mais elle constitue un facteur très important dans cette région, et très important pour l'ensemble de l'économie de la province. Elle procure des emplois à fort apport économique, ainsi que des produits à fort apport économique.

Nous avons un secteur des ressources non renouvelables. Cependant, la Compagnie minière et métallurgique de la Baie d'Hudson va mettre fin en permanence à ses activités à Leaf Rapids au printemps prochain parce que les prix du zinc et du cuivre ont atteint des niveaux minimums records. Il y a des problèmes en ce moment et nous devons fournir un soutien à cette collectivité pour lui permettre de se diversifier et de survivre. Notre population là-bas est compétente et l'investissement dans l'infrastructure est énorme. Si la compagnie minière met fin à ses activités au printemps, c'est un grand nombre d'emplois qui pourraient disparaître dans cette collectivité. Nous allons travailler très étroitement avec l'entreprise pour trouver une solution de rechange et lui permettre de survivre.

Oui, les ressources non renouvelables sont importantes pour nous et nous croyons qu'elles devraient faire partie de la formule parce qu'elles représentent une source importante de création de la richesse pour notre province.

**Le sénateur Tunney:** Je viens de l'Ontario et notre gouvernement provincial a réduit les impôts de façon radicale, bien qu'il ne s'agisse pas d'un gouvernement radical. Plus il réduit les impôts, plus il présente des demandes très rigoureuses au gouvernement fédéral pour obtenir davantage de fonds.

Hier soir, le ministre fédéral des Finances s'en est pris à M. Harris et au ministre des Finances, M. Flaherty. Il devient exaspéré que des gouvernements commencent à présenter des exigences que les gens ne comprennent pas.

Lorsque le gouvernement fédéral donne suite à ces demandes, est-ce que cela n'a pas l'effet de diminuer l'efficacité des paiements de transfert?

**M. Selinger:** Voulez-vous dire lorsque le gouvernement donne suite en donnant plus d'argent?

**Le sénateur Tunney:** Oui. La province réduit ses impôts et s'en vante. Ensuite, elle présente des exigences considérables sur

the federal government denies those demands at first and then relents.

**Mr. Selinger:** You have put your finger on an important element of our federation that may not always be the most functional. A lot of gamesmanship goes on. Junior levels of government always like to solve their financial problems by accessing the resources of the level of government just above them. Cities like to get access to provincial revenues; provinces like to get access to federal revenues. We should be honest and acknowledge that is a dynamic of the federation.

However, it works the other way as well. If one province or one level of government makes significant moves to reduce taxes, it puts pressure on other provinces to follow suit. We are in a period of what I call "competitive federalism," and there are some dysfunctional elements in that form of federalism. We can all race to the bottom on taxes and then all race to the bottom on the services we provide, or we can decide on a reasonable level of taxation and a reasonable level of service delivery that we can all afford across the country that will keep us a prosperous nation in a global economy.

It is always a question of the right mix of cooperation among the subunits of a federation with the federal government. Then the government and the nation have to position themselves to be prosperous in the global economy. Some people would argue that the period of globalization that we are in is putting too much emphasis on competitiveness with not enough emphasis on allowing all parts of the world to have a chance to be prosperous as well. It is a question of the right mix.

I come from a New Democratic Party government; a social democratic government. We tend to put the emphasis on cooperation and sharing, but we recognize that in the real world we must stay competitive as well. There is no question about it.

There are certain things that all provinces must provide their citizens on the tax side and on the services side regardless of their political orientation. When I get together with ministers of finance of other governments across the country, we have much more in common than we have differences.

We get along extremely well. We have similar problems and challenges. We take some different approaches to meeting those challenges, but we have the fundamentals in common. We want to provide the best services we can to our people. We want our economies to grow and strengthen, and we want to do it with fair and affordable taxation.

**Senator Tunney:** I would like to know what your surplus or deficit was last year? What are you predicting for the next year for revenue and expenses?

**Mr. Selinger:** Last year we had a \$42 million surplus that we put in our rainy day fund. That was a good year for us. We have balanced the budget since 1996, with some use of a reserve fund

le trésor fédéral; le gouvernement fédéral commence par refuser, puis se laisse fléchir.

**M. Selinger:** Vous venez de soulever un élément important de notre fédération qui n'est peut-être pas toujours le plus fonctionnel. Il y a plein de manœuvres. Les paliers de gouvernement aiment toujours régler leurs problèmes financiers en obtenant l'accès aux ressources du palier de gouvernement supérieur. Les villes aiment avoir accès aux recettes des provinces; les provinces aiment avoir accès aux recettes du fédéral. Soyons francs et reconnaissons qu'il s'agit d'une dynamique de la fédération.

Cependant, c'est une lame à deux tranchants. Si une province ou un palier de gouvernement réduit de façon importante ses impôts, il met de la pression sur les autres provinces pour qu'elles fassent de même. Nous traversons ce que j'appelle une période de «fédéralisme concurrentiel», et il y a des éléments dysfonctionnels dans cette forme de fédéralisme. Nous pouvons tous nous précipiter pour réduire les impôts au minimum et réduire les services que nous fournissons au minimum, ou nous pouvons décider d'un niveau raisonnable d'imposition et d'un niveau raisonnable de prestation des services que nous pouvons tous nous permettre d'un bout à l'autre du pays et qui fera que nous demeurerons un pays prospère dans une économie mondiale.

C'est toujours une question de bien doser la coopération entre les sous-unités d'une fédération et le gouvernement fédéral. Ensuite, le gouvernement et le pays doivent se positionner pour être prospères dans l'économie mondiale. Certains prétendraient que la période de mondialisation que nous traversons en ce moment met trop l'accent sur la compétitivité mais n'insiste pas suffisamment pour permettre que toutes les parties du monde aient aussi la chance de prospérer. C'est une question de dosage.

Je viens d'un gouvernement néo-démocrate; un gouvernement social-démocrate. Nous avons tendance à mettre l'accent sur la collaboration et le partage, mais nous reconnaissons que dans la réalité, nous devons également rester concurrentiels. Cela ne fait aucun doute.

Il y a des choses que toutes les provinces doivent fournir à leurs citoyens en ce qui concerne les impôts et les services, quelle que soit leur orientation politique. Lorsque je suis avec les ministres des Finances des autres gouvernements du pays, nous avons beaucoup plus de points en commun que de différences.

Nous nous entendons extrêmement bien. Nous avons des problèmes et des défis semblables. Nous adoptons des approches différentes pour relever ces défis, mais les principes de base sont les mêmes. Nous voulons fournir les meilleurs services qui soient à notre population. Nous voulons que nos économies prospèrent et se solidifient, et nous voulons le faire au moyen d'une imposition juste et abordable.

**Le sénateur Tunney:** J'aimerais connaître l'importance de votre excédent ou de votre déficit l'année dernière? Que prévoyez-vous pour le prochain exercice au niveau des recettes et des dépenses?

**M. Selinger:** L'année dernière, nous avons eu un excédent de 42 millions de dollars que nous avons mis dans une réserve pour les temps difficiles. Nous avons connu une bonne année. Nous



that allows us to balance it out when revenues and expenditures are not in line.

This year, the economy has slowed down. Although we are not slowing down as rapidly in Manitoba as other provinces because of the diversity of our economy. Our ranking is moving up relative to other provinces, even though we are slowing down.

We had predicted a draw on the fiscal stabilization fund of \$60 million. We will see at the end of the year whether we need to use more or less of that money.

The Manitoba economy is doing reasonably well, but we have a strong commitment to balance budgets, as well as to provide key services. We do not ask anyone else to be any different.

**The Chairman:** What is your debt as a proportion of the GDP?

**Mr. Selinger:** On general purpose debt load, our GDP is the third lowest of the country, at about 6.7 cents on the dollar.

**The Chairman:** What did you call it? Did you say your general level?

**Mr. Selinger:** I am referring to our general purpose debt. The money that we spend in our budget every year to service that debt is about 7 cents on the dollar. Our debt level is about the third lowest in the country on a per capita basis.

**Senator Banks:** It is interesting to note that Lorne Elliot was talking about this the other day. He noticed that the new industry in Manitoba is marijuana growing. He was careful to note that it is being grown in Flin Flon, Manitoba, where the topsoil consists of half an inch of pine needles, underneath which is pre-Cambrian rock. It is being grown down a mine shaft. He said as soon as he heard that he knew the federal government was behind it.

**Senator Bolduc:** We have a retirement savings plan in Canada; we have Employment Insurance. What do you think of the possibility of having something like a health saving plan. We would begin to pay at the age of 25 years, and when we reach 70, we have a fund and we can spend our own money on health care. Do you think that would be good?

**Mr. Selinger:** The concept of having a savings plan for health care would tend to only allow people that have savings or extra resources to have that fund available to them. It would not address the issue of accessibility to service.

If you look at the experience of registered savings plans, low income families tend not to be able to have the money available to contribute to such a plan. It really is a good instrument for middle-income and high-income families, but it does not address the equity issue that well. It could be part of a mix, but it would have to also have the ability to provide universal services to those that do not have individual savings, particularly during the child bearing years.

équilibrions le budget depuis 1996, grâce à l'utilisation d'un fonds de réserve qui nous permet de l'équilibrer lorsque les recettes et les dépenses ne s'harmonisent pas.

Cette année, l'économie a connu un ralentissement. Toutefois, le ralentissement n'est pas aussi rapide au Manitoba que dans d'autres provinces en raison de la diversité de notre économie. Notre classement par rapport aux autres provinces s'améliore, même si notre économie ralentit quelque peu.

Nous avons prévu prélever 60 millions à notre fonds de stabilisation des recettes. Nous verrons à la fin de l'année si nous devons en prélever davantage ou moins.

L'économie du Manitoba se porte relativement bien, mais nous sommes déterminés à équilibrer nos budgets, et à fournir les principaux services. Nous ne demandons pas que les autres agissent différemment.

**Le président:** Quelle est votre dette par rapport au PIB?

**M. Selinger:** En ce qui concerne notre dette générale, notre PIB vient au troisième rang du pays parmi les plus bas, soit environ 6,7 cents par dollar.

**Le président:** Comment l'avez-vous qualifié? Avez-vous mentionné votre niveau général?

**M. Selinger:** Je fais référence à notre dette générale. L'argent que nous consacrons dans notre budget chaque année au service de la dette, c'est environ 7 cents par dollar. Notre niveau d'endettement nous met au troisième rang parmi les plus bas au pays par habitant.

**Le sénateur Banks:** Je remarque avec intérêt que Lorne Elliot en parlait l'autre jour. Il a constaté que la nouvelle industrie au Manitoba, c'est celle de la marijuana. Il a pris la peine de mentionner qu'elle est établie à Flin Flon, au Manitoba, où la terre arabe se compose d'un demi-pouce d'aiguilles de pin qui recouvrent le bouclier précambrien. On fait cette culture dans un puits de mine. Il a dit que dès qu'il en a entendu parler, il a su que le gouvernement fédéral était derrière tout cela.

**Le sénateur Bolduc:** Au Canada, nous avons un régime d'épargne-retraite. Nous avons l'assurance-emploi. Que diriez-vous de la possibilité d'avoir quelque chose comme un régime d'épargne-santé. Nous commencerions à cotiser à l'âge de 25 ans, et à 70 ans, nous disposerions d'un fonds que nous pourrions consacrer aux soins de santé. Pensez-vous que ce serait une bonne chose?

**M. Selinger:** La notion d'un régime d'épargne pour les soins de santé ne ferait que permettre aux gens de pouvoir compter sur des épargnes ou des ressources additionnelles. Ça ne réglerait pas la question de l'accessibilité au service.

Si vous examinez l'expérience que nous avons des régimes enregistrés d'épargne, les familles à faible revenu n'ont habituellement l'argent nécessaire pour y cotiser. C'est vraiment un bon instrument pour les familles à revenu moyen et à revenu élevé, mais ça ne règle en rien le problème d'équité. Cela pourrait faire partie d'un dosage, mais il faudrait qu'il ait aussi la capacité de fournir des services universels à ceux qui n'ont pas pu faire d'économies, en particulier pendant les années de procréation.

There is a problem with that. One of the central insights when we designed our social programs after the Second World War was the concept of universality.

**Senator Bolduc:** That was the Labour Party approach from Britain. We live in a different world today.

**Mr. Selinger:** We do live in a different world today. Universality is still fundamental to health care in this country. If we move away from the notion of universal access to health services to individual savings accounts, we will move more towards the American model where we will have very good services for those who can afford them and poor services for those who cannot.

**Senator Bolduc:** Are you telling me that people cannot save a few bucks a week to care for their health in their old age?

**Mr. Selinger:** We have a Canada Pension Plan where we save money for our old age. It might be a useful supplement for some people that want extended health care programs, but to use it to substitute for the universal health care programs would be a serious erosion of the citizenship of this country.

**Senator Bolduc:** I cannot resist saying that it is false to say that most people cannot take care of themselves. Maybe 8 per cent or 10 per cent of people cannot take care of themselves, but 90 per cent can take care of themselves.

**Mr. Selinger:** In the discussion on equalization and universal health care, the question is how do we take care of each other. That is fundamental to the notion of community, and community is the cornerstone of this country.

**The Chairman:** Thank you very much, Minister.

The committee adjourned.

Il y a d'ailleurs un problème à cet égard. Lorsque nous avons conçu nos programmes sociaux après la Deuxième Guerre mondiale, l'universalité était au coeur de ces programmes.

**Le sénateur Bolduc:** C'était l'approche du parti travailliste de Grande-Bretagne. Les temps ont changé.

**M. Selinger:** Effectivement, les temps ont changé. L'universalité demeure fondamentale aux soins de santé ici, au Canada. Si nous délaissions la notion d'accès universel aux services de santé au profit de comptes d'épargne personnels, nous allons nous rapprocher du modèle américain qui permettra à ceux qui ont les moyens d'obtenir d'excellents services, et les autres qui n'ont pas ces moyens, recevront des services médiocres.

**Le sénateur Bolduc:** Êtes-vous en train de me dire que les gens ne peuvent pas économiser quelques dollars par semaine pour s'occuper de leur santé dans leurs vieux jours?

**M. Selinger:** Nous avons un régime de pensions du Canada dans lequel nous économisons de l'argent en vue de nos vieux jours. Ce pourrait être un complément utile pour certaines personnes qui veulent des programmes de soins de santé élargis, mais s'en servir pour les substituer aux programmes de soins de santé universels constituerait une grave érosion de la citoyenneté au Canada.

**Le sénateur Bolduc:** Je ne peux m'empêcher de dire qu'il est faux de prétendre que la plupart ne peuvent pas prendre soin d'eux-mêmes. Il y a peut-être 8 ou 10 p. 100 des gens qui ne peuvent prendre soin d'eux-mêmes, mais 90 p. 100 des gens le peuvent.

**M. Selinger:** Dans le débat entourant la péréquation et les soins de santé universels, la question est de savoir comment nous prenons soin les uns des autres. C'est le principe fondamental qui se rattache à la notion de collectivité, et la collectivité est la pierre angulaire du Canada.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur le ministre.

La séance est levée.

---











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

APPEARING—COMPARAÎT

Gregory Selinger, Minister of Finance of Manitoba.

Gregory Selinger, ministre des Finances du Manitoba.

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Government of Manitoba:*

Ron Neumann, Director of Intergovernmental Finance.

*Du gouvernement du Manitoba:*

Ron Neumann, directeur des finances intergouvernementales.

*From the University of Quebec:*

Michel Boucher, École nationale d'administration publique.

*De l'Université du Québec:*

Michel Boucher, École nationale d'administration publique.



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la  
trente-septième législature, 2001

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Tuesday, November 20, 2001

Le mardi 20 novembre 2001

Issue No. 29

Fascicule n° 29

### **Ninth meeting on:**

The effectiveness and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation

### **Neuvième réunion concernant:**

L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables

### **INCLUDING:**

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(The role of the government in the  
financing of deferred maintenance costs in  
Canada's post-secondary institutions)

### **Y COMPRIS:**

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le rôle du gouvernement en matière de frais  
d'entretien différé accumulé dans les établissements  
d'enseignement postsecondaire au Canada)

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, November 20, 2001

(34)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:34 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Mahovlich, Murray, P.C., and Tunney (10).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESS:**

*From the University of Alberta:*

Paul Boothe, Professor.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

Mr. Boothe made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 11:10 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 20 novembre 2001

(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Mahovlich, Murray, c.p., et Tunney (10).

*Aussi présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOIN:**

*De l'Université de l'Alberta:*

Paul Boothe, professeur.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit son examen de l'efficacité et des améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

M. Boothe fait un exposé, puis répond aux questions des membres du comité.

À 11 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, October 30, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to table its

**NINTH REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, June 13, 2001, to examine and report on the role of the government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions, now tables its report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 30 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de déposer son

**NEUVIÈME RAPPORT**

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 13 juin 2001 à étudier, afin d'en faire rapport, sur le rôle du gouvernement en matière de frais d'entretien différé accumulés dans les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada, dépose maintenant son rapport.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 20, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:34 a.m. to examine the effectiveness of, and possible improvements to, the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, this is our eighth public meeting on the question of equalization. Our witness today is Dr. Paul Boothe, Professor of Economics at the University of Alberta. Professor Boothe, before joining the economics department at that university, worked in the international department of the Bank of Canada. He has held visiting positions at Queen's University, the University of Tasmania and the Alberta Treasury. He recently completed a two-year secondment as Deputy Minister of Finance and Secretary of the Treasury Board for the Province of Saskatchewan.

His current research interests include fiscal relations between governments, and government budgeting and performance measurement. Professor Boothe has authored or edited numerous books, articles and monographs including: *Tax Collection in Canada: Principles for Design*, "Prospects for Reform," "The Growth of Government Spending in Alberta" and "Reforming Fiscal Federalism for Global Competition."

In 1998, he delivered the CD Howe benefactor's lecture, entitled "Finding a Balance, Renewing Canadian Fiscal Federalism." His most recent book is *Deficit Reduction in the Far West*.

It occurs to me that my relating of his work on these various subjects might serve as an incitement to honourable senators to stray from the matter at hand, which is equalization. I implore you not to do so, but this will be of interest to you as evidence of Professor Boothe's broad education, interests and qualifications.

Professor Boothe has served as an adviser to a number of provincial and federal government departments over many years. He was a founding director of the Institute for Public Economics at the University of Alberta.

You will have received, because he was kind enough to send it in advance, and we circulated it, a copy of the brief statement that he will be making. It has been translated into French, and you have copies.

Without further ado, I welcome Professor Boothe and invite him to make his opening statement.

**Dr. Paul Boothe, University of Alberta:** Thank you very much, honourable senators, for inviting me to meet with you today to discuss Canada's equalization program. I have been following your deliberations with interest, and I hope that I can

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 20 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 9 h 34 pour examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, c'est notre huitième réunion publique sur la question de la péréquation. Nous accueillons aujourd'hui M. Paul Boothe, professeur d'économie à l'Université de l'Alberta. Le professeur Boothe, avant d'entrer au Département d'économie de cette université, a travaillé au département des Relations internationales de la Banque du Canada. Il a occupé des postes en tant qu'invité à l'université Queen's, l'Université de Tasmanie et au Trésor de l'Alberta. Il a récemment terminé un détachement de deux ans en tant que sous-ministre des Finances et secrétaire du Conseil du Trésor pour la province de Saskatchewan.

Ses domaines d'intérêt actuels portent sur les relations financières entre gouvernements et l'établissement des budgets gouvernementaux ainsi que la mesure du rendement. M. Boothe a rédigé ou édité de nombreux livres, articles et monographies, notamment: *Tax Collection in Canada: Principles for Design*, «Prospects for Reform», «The Growth of Government Spending in Alberta» et «Reforming Fiscal Federalism for Global Competition».

En 1998, il a prononcé un discours pour les mécènes de l'Institut C.D. Howe intitulé «Finding a Balance, Renewing Canadian Fiscal Federalism». Son dernier ouvrage s'intitule *Deficit Reduction in the Far West*.

Je me rends compte qu'en parlant de ses ouvrages sur tous ces sujets, je risque d'entraîner les honorables sénateurs à s'écarter de notre sujet qui est la péréquation. Je vous en prie, ne le faites pas, mais ceci avait simplement pour but de vous donner une idée de l'ampleur de l'éducation, des intérêts et des qualifications de M. Boothe.

M. Boothe a conseillé divers ministères provinciaux et fédéraux au fil des ans. Il a été un des directeurs fondateurs de l'Institut d'économie publique de l'Université de l'Alberta.

Vous avez reçu, puisqu'il a eu la gentillesse de nous le transmettre à l'avance, et que nous l'avons fait distribuer, un exemplaire de son bref exposé, qui est aussi traduit en français.

Sans plus tarder, je souhaite la bienvenue à M. Boothe et je l'invite à faire sa déclaration liminaire.

**M. Paul Boothe, Université de l'Alberta:** Merci beaucoup, honorables sénateurs, de m'avoir invité à discuter avec vous du programme canadien de péréquation. J'ai suivi vos délibérations avec un grand intérêt et j'espère pouvoir y contribuer en faisant



contribute to them by bringing to bear a somewhat different perspective, as that of someone who is both an academic and a student of equalization and a former deputy minister of finance. I have been one of the technocrats to which Minister Selinger referred to in his testimony. In my opening statement, I will briefly review some of the arguments that you have heard from witnesses so far and try to tie them into a coherent framework.

Before I do that, I should say something about my own biases. The federal finance minister and all the provincial ministers who have appeared have advocated positions that are beneficial to their respective treasuries. That is completely understandable and consistent with the proper discharge of their duties.

Some of the academic witnesses you have heard are advocates of a more centralized federation with more distribution of income than we currently have. I call this position the "Queen's School of Fiscal Federalism" because that is the home of some of its intellectual leaders.

My view is that we have the balance between federal and provincial governments about right for this moment in our history. Senators, I want to say that I am a strong supporter of Canada's equalization program, but I also believe that we should be open to improving the program, if we can do so in a way that is consistent with the role accorded to equalization in our Constitution.

I would like to organize the arguments you have heard to date under four headings. Of course, other frameworks are possible, but I believe these headings provide a useful way to think about the views that you have heard.

Witnesses have given you their views on the program's adequacy, on its sustainability, on the incentives that are embodied in it, and its transparency and accountability. I would like to deal with each of these in turn.

The first heading is adequacy. You have heard discussions of the ceiling and floor provisions of the program, the five-province standard and the needs-based equalization. All of these issues are raised by recipient provinces because of concerns relating to the adequacy of the program. Now that one ad hoc measure, the ceiling, is constraining the overall growth of the program, some recipient provinces are starting to complain about another ad hoc measure, the floor. I am referring here to the complaints you have heard about Saskatchewan's recent floor payment. When the overall size of the pie is fixed, the size of your neighbour's slice becomes much more important.

The federal minister has argued that the ceiling only restricts the growth of the program in a year when it grows faster than the economy, but this is not the whole story. As it alters the base of equalization, invoking the ceiling may have the effect of permanently reducing the program's overall size.

Recipient provinces would like to see a return to the 10-province standard of the 1970s and early 1980s, since including Alberta in the standard would increase the overall size of the program. Of course, the federal government imposed the

valoir une perspective un peu différente, celle d'un professeur et étudiant de la péréquation doublé d'un ancien sous-ministre des Finances, un des technocrates dont le ministre Selinger a parlé dans son témoignage. Dans mon introduction, je rappellerai brièvement certains arguments soumis par les témoins jusqu'ici, en essayant de les rassembler selon une certaine logique.

Permettez-moi auparavant de situer mon propre point de vue. Le ministre fédéral des Finances et tous les ministres provinciaux qui ont comparu devant vous ont défendu des positions qui sont avantageuses pour leurs Trésors respectifs. C'est tout à fait compréhensible chez des gens qui ont à coeur de s'acquitter de leurs fonctions.

Vous avez entendu certains universitaires préconiser une fédération plus centralisée qui ferait une distribution des ressources plus généreuse. J'appelle cette position l'«École du fédéralisme fiscal Queen's», où oeuvrent des partisans de cette pensée.

Mon propre point de vue, c'est que l'équilibre entre le fédéral et les provinces est à peu près juste à ce moment-ci de notre histoire. Je ne vous cacherai pas que je suis un fervent partisan du programme canadien de péréquation, ce qui ne m'empêche pas de penser que nous pouvons être ouverts à certaines améliorations pourvu qu'elles respectent le rôle qui a été dévolu à la péréquation par la Constitution canadienne.

J'organiserais les arguments que vous avez entendus jusqu'ici sous quatre rubriques. D'autres répartitions sont évidemment possibles, mais il me semble que celle-ci permettra d'examiner efficacement les points de vue exprimés.

Vous avez entendu ce que les témoins pensent du bien-fondé du programme, de sa durabilité, des incitatifs et de la transparence du programme. J'examinerai chaque point séparément.

La première rubrique concerne le bien-fondé. Il a été question des dispositions du programme touchant le plafond et le plancher, la condition des cinq provinces représentatives et le calcul fondé sur les besoins. Tous ces éléments sont soulevés par les provinces parce qu'on s'interroge sur le bien-fondé du programme. Depuis qu'une mesure ponctuelle, le plafond, restreint la croissance générale du programme, certaines provinces bénéficiaires se plaignent d'une autre mesure ponctuelle, le plancher. Je fais allusion aux récriminations qui vous ont été faites concernant le récent paiement plancher versé à la Saskatchewan. Lorsque la grosseur du gâteau ne change pas, la part que reçoit votre voisin compte bien plus.

Le ministre fédéral soutient que le plafond restreint seulement la croissance du programme une année où celui-ci croît plus rapidement que l'économie, mais cela n'explique pas tout. Parce qu'elle utilise de nouvelles bases pour calculer les paiements de péréquation, l'application du plafond a pour effet de réduire en permanence les dimensions du programme plus tard.

Les provinces bénéficiaires aimeraient qu'on revienne à la condition de 10 provinces participantes des années 70 et du début des années 80 car l'inclusion de l'Alberta dans le calcul enrichirait le programme. Le gouvernement fédéral a imposé la condition des

five-province standard precisely to slow the growth and reduce the variability of the program when Alberta's energy revenues soared in the 1980s.

Some provinces would like to see so-called needs factors included in the formula. Again, they believe this would increase their transfers. However, whether they would actually benefit from such a change is uncertain. For example, in Australia, population dispersion is associated with increased need, yet population congestion is an indicator of increased need in Germany.

Ultimately, the adequacy of the program must be judged against its ability to fulfil its constitutional mandate to give provinces the capacity to provide reasonably comparable levels of services at reasonably comparable levels of taxation. The federal government can argue that the relative fiscal capacity of the recipient provinces has improved over time, while the provinces can argue that the share of federal revenue devoted to equalization has fallen. Both are correct.

However, in my view, neither side has yet made a convincing argument regarding adequacy. Further work needs to be done to settle this issue.

Senators, the next heading is sustainability. I have already mentioned some of the issues that belong under this heading. Both the ceiling and the five-province standard are ad hoc measures instituted by the federal government to protect its treasury against unbounded growth and unmanageable volatility in the program. However, there is also a provincial counterpart to the sustainability problem. Given its design, one would expect that equalization would reduce the volatility of provincial revenues.

My recent work shows that this is not, in fact, the case, at least not for Saskatchewan. The extra revenue volatility stemming from equalization may well be due to the ad hoc features that have been built into the program over time. In my view, the criteria for judging reforms should include their impact on the sustainability of the program for Ottawa and the impact on the volatility of provincial revenues.

The third heading is incentives. Some policy commentators and academics have identified two kinds of potentially perverse incentives. The first has to do with the incentive for recipient provinces to pursue economic development opportunities less vigorously because of the corresponding loss in equalization revenue. The other perverse incentive is that provinces may set tax rates too high because losses in revenue are offset by equalization. As deputy minister of finance, I learned that policy-makers do not always operate on the same margin as economic theorists.

cinq provinces représentatives justement pour ralentir la croissance et réduire la variabilité du programme lorsque les revenus de l'Alberta tirés des sources énergétiques ont monté en flèche durant les années 80.

Enfin, certaines provinces aimeraient que les facteurs fondés sur les besoins soient inclus dans la formule. Là encore, elles pensent que cela ferait augmenter le montant de leurs transferts. La question de savoir si pareil changement leur serait profitable n'est toutefois pas certaine. Par exemple, alors que la dispersion de la population détermine des besoins accrus en Australie, c'est la congestion des zones urbaines qui est un indice de besoin en Allemagne.

En fin d'analyse, le bien-fondé du programme doit être évalué en fonction de sa capacité de répondre au mandat constitutionnel, c'est-à-dire donner aux provinces la capacité d'offrir aux Canadiens des niveaux de service relativement similaires moyennant des taux d'imposition comparables. Le gouvernement fédéral peut soutenir que la capacité financière relative des provinces bénéficiaires s'est améliorée au fil des années, pendant que les provinces peuvent alléguer que la part des recettes fédérales consacrée à la péréquation a chuté. Les deux ont raison.

Toutefois, à mon avis, aucune des deux parties n'a réussi vraiment à convaincre, et il faudrait réexaminer cette question plus à fond pour trouver une réponse satisfaisante.

Sénateurs, le point suivant concerne la durabilité. J'ai déjà glissé un mot sur certains points qui relèvent de cette rubrique. Le plafond comme la condition des cinq provinces représentatives sont des mesures ponctuelles instituées par le gouvernement fédéral pour protéger le Trésor public contre une croissance trop rapide et une volatilité difficile à gérer. Il existe toutefois une contrepartie provinciale au problème de la durabilité. On pourrait penser que, telle qu'elle est conçue, la péréquation réduirait la volatilité des recettes des provinces.

Les dernières études que j'ai conduites me montrent qu'il n'en est rien, du moins pas en Saskatchewan. La volatilité additionnelle découlant de la péréquation pourrait bien s'expliquer par les éléments ponctuels qui ont été ajoutés au programme au fil des ans. À mon avis, les critères pour juger des réformes à venir devraient tenir compte de leur impact sur la durabilité du programme pour le gouvernement fédéral et sur la volatilité des revenus des provinces.

Le troisième point concerne les effets pervers des incitatifs. Des analystes et des universitaires ont relevé deux types d'incitatifs pouvant avoir des effets pervers. Le premier est la tentation pour les provinces bénéficiaires d'exploiter moins vigoureusement les possibilités de développement économique parce qu'elles toucheraient alors des paiements de péréquation moindres. Deuxièmement, les provinces pourraient être tentées de fixer des seuils d'imposition trop élevés étant donné que le programme de péréquation compense les pertes de revenu. En tant que sous-ministre des Finances, j'ai appris que les politiciens n'opèrent pas toujours sur la même marge que les théoriciens en économie.



I have never seen an economic development proposal, no matter how ill-conceived, defeated in Treasury Board or cabinet because of a potential loss in equalization revenue. Likewise, even if governments are compensated by equalization for losses associated with too high tax rates, voters are not. As political leaders know, voters call the shots. Thus, in my experience, the potentially perverse incentives do not pose a problem at the practical policy level.

The next issue under the heading of incentives deals with removing natural resource revenue from the equalization formula. I have always been uncomfortable with the treatment of natural resources in the program because, in reality, such revenue represents the proceeds from the sale of a capital asset rather than ordinary income. However, I am strongly opposed to yet another ad hoc change to the program. I also wonder if policy commentators have considered the practical impact of such a change. If this change were enacted, it would provide a massive windfall to Saskatchewan. With the ceiling in place, this windfall would mean a correspondingly massive reduction in transfers to the other recipient provinces. I wonder if this is the effect for which commentators are really hoping.

The final heading is transparency and accountability. The committee has heard a good deal of discussion regarding whether the program is simple or complex. While it is true that the program is based on a simple idea, the reality is very complex.

In his testimony, Minister Martin joked that when he began as minister, only one person in federal finance understood the program, and that person had retired. Although said in jest, the statement is not far from the truth.

In reality, with all its ad hoc features, the program is so complex that it is almost impossible for provincial finance departments to predict transfers from budget to budget, or to explain the changes to decision-makers or to the public. How can we possibly expect voters to hold elected leaders accountable for what, in some cases, is a substantial portion of their budget if almost no one understands how the final transfer is determined, or can predict it with any accuracy?

In closing, I would like to say a few words about the way forward. One of the strengths of our equalization program is that it is renewed every five years. Currently, federal and provincial officials are in the process of analyzing options for reform. Some of the reforms being considered are significant, including substantially simplifying the program by basing it on a single macro indicator, something I have written about elsewhere.

In my view, the government should resist making any more ad hoc changes until the review is complete. In addition, I believe that the review should be as open as possible and should include interested parties from outside governments. The recommendations that flow from that review should be subject to a thorough

À ma connaissance, le Conseil du Trésor ou le Cabinet n'a jamais refusé une proposition de développement économique, aussi mal présentée qu'elle soit, parce qu'elle aurait entraîné une perte possible de paiements de péréquation. Pareillement, les gouvernements peuvent toucher en paiements de péréquation ce qu'ils perdraient en taux fiscaux, mais non les contribuables. Et comme le savent les dirigeants politiques, les contribuables ont le dernier mot. Mon expérience me dit donc que les incitatifs pouvant avoir des effets pervers ne posent pas de problème au niveau concret.

Le point suivant dont je traiterai sous cette rubrique porte sur la suppression, dans la formule de péréquation, des revenus tirés des ressources naturelles. Le traitement réservé aux ressources naturelles dans le programme m'a toujours déplu parce que, en réalité, ces revenus représentent le produit de la vente d'un bien immobilisé. Je m'oppose vivement toutefois à ce qu'on modifie encore une fois le programme. Je me demande aussi si les analystes ont pensé à l'impact concret d'une modification comme celle-là. Son adoption procurerait des profits inattendus énormes à la Saskatchewan. Compte tenu du plafond en place, ces retombées entraîneraient une réduction massive des transferts aux autres provinces bénéficiaires. Est-ce là le résultat que les analystes souhaitent?

Le dernier point concerne la transparence du programme. Les témoins ont beaucoup débattu de la question de savoir si le programme est simple ou complexe. Le programme a été fondé sur une idée plutôt simple, c'est vrai, mais il est très complexe dans son application.

Dans son témoignage, le ministre Martin a dit en blaguant que lorsqu'il a été nommé ministre, une seule personne aux Finances comprenait le programme et cette personne était partie à la retraite. Il y a une grande part de vérité dans ses propos, même s'il plaisantait.

En réalité, avec toutes ses mesures ponctuelles, le programme est si complexe qu'il est quasiment impossible pour les ministères des Finances des provinces de projeter les transferts d'une année à l'autre ou d'expliquer les changements aux politiciens ou au public. Comment alors demander aux contribuables de tenir les élus responsables de ce qui représente dans certains cas une portion substantielle de leur budget si presque personne ne comprend comment le paiement de transfert final est calculé ou comment l'évaluer avec la moindre précision?

En conclusion, j'aimerais dire quelques mots de l'avenir. Une des forces du programme de péréquation est son renouvellement tous les cinq ans. En ce moment, des fonctionnaires fédéraux et provinciaux analysent des options de réforme. Certaines des réformes envisagées sont importantes, notamment celle de simplifier le programme en adoptant un indicateur global unique et c'est un sujet sur lequel j'ai écrit certaines réflexions ailleurs.

À mon avis, le gouvernement devrait résister à la tentation de faire d'autres changements ponctuels d'ici à ce que l'étude soit terminée. Je pense aussi que l'étude doit se faire le plus ouvertement possible et inclure des parties intéressées en dehors du gouvernement. Enfin, j'espère que les recommandations qu

debate at the political level to ensure that Canadians get the best possible design for this important program.

**Senator Bolduc:** I must say that is a clear, concise, and pretty good presentation. Unfortunately, we do not have the solution.

You say that we should resist making any more ad hoc changes until the review is complete. The review, as I understand it, is done through a group of finance ministers and their senior advisers.

You ask for a more open review. How would you see that occurring? Would you add some academics, and maybe some pressure groups, to the process?

**Dr. Boothe:** Senator, I see this meeting today, and the meetings that you have held, as an important part of that review. This committee and its meetings is an important contribution to having a public discussion about this matter. It is important that the federal and provincial officials continue their work. I am gratified that they are consulting with academics.

As a deputy minister of finance, I instituted a public conference on fiscal federalism. It is my understanding that the Province of Manitoba is organizing a similar conference for the spring of 2002.

This public discussion is well under way, both at the political level and at the official or technical level. The last review that we had was really confined to more narrow, technical issues. Since we are considering big changes to equalization, for example, using a macro indicator, I suggest that we could look at changes that are more fundamental than the narrow, technical changes we made the last time.

We are well underway. The final ingredient, of course, will be a public discussion by finance ministers and governments more broadly about where we want to go with equalization and what should be done before we complete any major changes to the program.

**Senator Bolduc:** Resisting any ad hoc changes means that you are for leaving Alberta's resources outside of this system, and that you are also not accepting the views of the Maritime provinces of having the natural resources outside. However, you seem to be a bit sympathetic, but you resist any change for the time being.

Would you be kind enough to give us your view of the basic criteria for a review process, ideally speaking? What is your idea for having a framework of equalization? For example, are you favourable to the academic view that we heard here from one professor, I do not recall his name, about the single macro indicator? What do you think about that?

**Dr. Boothe:** I am favourable to a macro indicator, and I have worked on that in the past. I am resisting changes at this stage because it is most appropriate that we put the alternatives side by

s'ensuivront seront débattues à fond sur la scène politique, pour que les Canadiens et les Canadiennes soient assurés d'obtenir un programme qui soit le mieux conçu possible.

**Le sénateur Bolduc:** Je dois reconnaître qu'il s'agit là d'un exposé clair, concis et assez remarquable. Malheureusement, nous n'avons pas la solution.

Vous dites que nous devrions résister à la tentation de faire d'autres changements ponctuels d'ici à ce que l'étude soit terminée. À ce que je sache, cette étude est réalisée par un groupe de ministre des Finances et leurs conseillers principaux.

Vous demandez un examen plus ouvert. Comment faudrait-il procéder à votre avis? Vous inviteriez des universitaires et peut-être des groupes de pression?

**M. Boothe:** Sénateur, je considère que cette réunion aujourd'hui et les précédentes réunions que vous avez tenues sont un aspect important de cet examen. Ce comité et ses réunions contribuent beaucoup au débat public sur la question. Il est important que les autorités fédérales et provinciales poursuivent leur travail. Je me réjouis de constater qu'on consulte des universitaires.

En tant que sous-ministre des Finances, j'ai institué une conférence publique sur le fédéralisme fiscal. Je crois savoir que la province du Manitoba est en train de préparer une conférence analogue pour le printemps 2002.

Le débat public est bien enclenché, tant au niveau politique qu'au niveau officiel ou technique. Le dernier examen que nous avons réalisé était limité à des questions plus étroites et plus techniques. Puisque nous envisageons maintenant des changements majeurs à la péréquation, par exemple le recours à un indicateur global, je pense que nous pourrions envisager des changements plus fondamentaux que les modifications étroites et techniques que nous avons apportées au système la dernière fois.

La démarche est bien engagée. Le dernier ingrédient, évidemment, sera un débat public des ministres des Finances et des gouvernements sur ce que nous voulons faire de la péréquation et ce qu'il faut faire avant d'apporter des changements d'importance au programme.

**Le sénateur Bolduc:** Résister à la tentation de faire des changements ponctuels, cela veut dire que vous pensez qu'il faut laisser les ressources de l'Alberta en dehors du système et que par ailleurs vous n'acceptez pas le point de vue des provinces maritimes qui veulent qu'on laisse les ressources en dehors. Enfin, vous avez plutôt l'air pour, mais vous n'êtes pas en faveur du changement pour l'instant.

Auriez-vous l'obligeance de nous dire quels sont à votre avis les critères fondamentaux d'un réexamen de la question, dans l'idéal? Comment voyez-vous le cadre de la péréquation? Par exemple, êtes-vous d'accord avec le point de vue d'un universitaire que nous avons entendu, et dont j'oublie le nom, qui était favorable à un macro-indicateur? Qu'en pensez-vous?

**M. Boothe:** Je suis en faveur d'un macro-indicateur, et j'ai travaillé là-dessus dans le passé. Je résiste aux changements à cette étape car il vaut mieux placer côte-à-côte les diverses



side and have a real comparison of them before we make a decision about which way we should go.

I would say that I am not in favour of the proposal by some of the Atlantic provinces to take natural resources out of the formula.

As I said in my remarks, I am not sure that people really understand that the immediate consequence of such a change would be a tremendous redistribution of equalization revenue to Saskatchewan.

The program is complex. You might think that we are about to get natural resources revenue, so maybe it would be beneficial to us to take them out of the formula. The practical implication is that equalization revenues would be reduced to all the recipient provinces, except Saskatchewan, in the short run. I am not in favour of that.

If we were to use a single macro indicator, it would not be necessary to make these decisions about choosing among the various tax bases. That constitutes much of the discussion at the officials level on an ongoing basis. What should be included? How should they be measured? Should it be 100 per cent or 50 per cent? It is going on all the time, senator.

**Senator Bolduc:** In your third paragraph, you say that:

The federal finance minister and all the provincial ministers who have appeared before you have advocated positions that are beneficial to their respective treasuries.

I can understand that coming from politicians, but then you add:

That is completely understandable and consistent with the proper discharge of their responsibilities.

I have difficulty with that because it seems to me that they must have been advised by their senior officials, who are not politicians. Those officials would not only give the good case for their minister but also the bad case. They would represent both sides of the picture. You would know that, since you have been a deputy minister.

I am a bit puzzled at that because those senior officials at the federal government level, at least, should give a more balanced perspective for the whole country. Normally, their perspective should be a perspective of common good for the whole country. You seem to imply that they have advised the minister of the best case for the federal government.

**Dr. Boothe:** I certainly did not want to imply that deputy ministers did not give balanced advice to their ministers. I am noting that it is the ministers' responsibility to advocate or to protect their respective treasuries. In reading the evidence I have read, those are the arguments as I understood them.

**Senator Banks:** I would like to hear your comments focused on the question to which Senator Bolduc referred, and to which you also referred obliquely. That is, would you comment further on the position we have heard from the Atlantic provinces with

options possibles et bien les comparer avant de décider de la voie à suivre.

Je dois dire que je ne suis pas en faveur de la proposition de certaines provinces atlantiques d'exclure les ressources naturelles de la formule.

Comme je l'ai dit dans mes remarques, je ne suis pas sûr que les gens comprennent vraiment que la conséquence immédiate d'un tel changement serait une redistribution colossale des recettes de la péréquation au profit de la Saskatchewan.

Le programme est complexe. On peut se dire qu'on est sur le point d'avoir des recettes provenant de ressources naturelles et qu'il vaudrait donc mieux dans ce cas les exclure de la formule, mais la retombée concrète, c'est que les recettes de la péréquation seraient réduites pour toutes les provinces récipiendaires, à l'exception de la Saskatchewan, à court terme. Je ne suis pas favorable à cela.

Si nous devons utiliser un seul macro-indicateur, ce ne serait pas nécessairement pour faire ces choix entre les diverses assiettes fiscales. C'est un sujet qui alimente une bonne partie des débats des autorités de manière continue. Que faut-il inclure? Comment faut-il le mesurer? Est-ce que ce doit être 100 p. 100 ou 50 p. 100? C'est un débat perpétuel, sénateur.

**Le sénateur Bolduc:** Dans votre troisième paragraphe, vous dites que:

Le ministre fédéral des Finances et tous les ministres provinciaux qui ont comparu devant vous ont défendu des positions qui sont avantageuses pour leurs Trésors respectifs.

Je comprends cela, venant de politiciens, mais ensuite vous ajoutez:

C'est tout à fait compréhensible chez des gens qui ont le cœur de s'acquitter de leurs fonctions.

Cela me pose un problème car j'ai l'impression que ces ministres sont conseillés par leurs hauts fonctionnaires qui ne sont pas des politiciens. Or, ces hauts fonctionnaires présentent non seulement le bon côté des choses à leur ministre, mais aussi le mauvais côté. Ils présentent les deux faces de la médaille. Vous le savez, vous qui avez été sous-ministre.

Je m'interroge donc un peu car ces hauts fonctionnaires au niveau du gouvernement fédéral en tout cas doivent présenter une perspective plus équilibrée pour l'ensemble du pays. Normalement, ils devraient avoir une perspective de bon sens pour l'ensemble du pays. Vous avez l'air de laisser entendre qu'ils ont conseillé au ministre la meilleure option pour le gouvernement fédéral.

**M. Boothe:** Je n'ai en aucun cas voulu laisser entendre que les sous-ministres ne présentaient pas un point de vue équilibré à leur ministre. Je souligne qu'il appartient aux ministres de défendre ou de protéger leurs Trésors respectifs. Quand j'ai lu les témoignages c'est comme cela que j'ai compris les argumentations qui étaient présentées.

**Le sénateur Banks:** J'aimerais avoir vos commentaires sur la question qu'a mentionnée le sénateur Bolduc et à laquelle vous avez aussi fait allusion de manière oblique. Autrement dit pourriez-vous nous en dire un peu plus sur le point de vue de

respect to a reduction of their natural resource revenues, in their view. We hear from them that, in effect, the federal government is getting by far the lion's share of those natural resource revenues, and the provincial governments are getting very little of them.

In fact, I think that the provinces get all of the resource revenues, but then it is clawed back because it has an impact on their equalization payments. Their argument, of course, is that if the federal government would refrain from clawing that money back, it would allow the provinces to more quickly become debt free, more developed and better able to be a contributor, rather than a recipient of equalization payments.

Have you addressed that question? That is to say, if, in the end, by whatever means, ad hoc or otherwise, the effect of resource revenues upon the equalization payments of the Atlantic provinces, in particular, would allow them to become self-sufficient more quickly and efficiently?

**Dr. Boothe:** First, I would say that I believe — and I have only read the testimony of Minister Mella from PEI — that two Atlantic provinces would be advocating in that direction, Nova Scotia and Newfoundland, and two would not. Certainly, PEI would not. Minister Mella was clear on that. I would expect that to be the position of New Brunswick as well, although I am not sure.

**Senator Banks:** I am asking the question under the assumption that they might sign an accord one day, too.

**Dr. Boothe:** Perhaps. Just as a caveat, there are really two issues here: One is the treatment of off-shore resources, and the other is the so-called tax-back of this revenue. I will just deal with the tax-back issue, because that is the real equalization issue.

It comes down to determining the goal of the program. We teach our economics students that you must have the same number of targets and instruments. The way in which I teach that is that you must have one arrow for every bull's eye at which you are aiming. It is always a mistake to try to use a program to accomplish a number of diverse objectives because you end up not accomplishing any of them very well.

What is the goal of equalization? It is not regional development. It is so that the provinces can provide comparable levels of service at comparable levels of taxation. If you want to have separate economic development measures in Atlantic Canada, then there is nothing stopping the federal government from doing that separately. However, why would we distort the equalization program in order to do that?

If you take out resources for Nova Scotia and Newfoundland, should you take it out for Saskatchewan? Saskatchewan is a recipient province, and it gets a lot of natural resource revenue. Saskatchewan could make the argument that it could use some

représentants des provinces atlantiques qui nous ont dit qu'à leur avis elles perdaient une bonne partie des recettes de leurs ressources naturelles. Les représentants de ces provinces estiment que le gouvernement se taille la part du lion dans ces recettes des ressources naturelles, et que les gouvernements provinciaux n'en conservent qu'une très petite partie.

En fait, je crois que les provinces perçoivent la totalité de ces recettes, mais qu'elles sont ensuite récupérées puisqu'elles ont des répercussions sur le montant de leurs paiements de péréquation. Ce que soutiennent les représentants de ces provinces, évidemment, c'est que si le gouvernement fédéral cessait de récupérer cet argent, les provinces pourraient plus rapidement se débarrasser de leurs dettes, se développer et alimenter les paiements de péréquation au lieu d'en être des récipiendaires.

Vous êtes-vous penché sur cette question? Je veux dire la question de savoir si en fin de compte, quels que soient les moyens utilisés, des moyens ponctuels ou autres, en séparant ces recettes des ressources naturelles des paiements de péréquation versés aux provinces atlantiques, en particulier, on leur permettrait de devenir autonomes de manière plus rapide et plus efficace?

**M. Boothe:** Premièrement, je dirais que je crois — et je n'ai lu le témoignage du ministre Mella, de l'Île-du-Prince-Édouard, qu'une seule fois — que deux provinces atlantiques sont favorables à cette orientation, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, et deux ne le sont pas. En tout cas, l'Île-du-Prince-Édouard n'est pas d'accord. Le ministre Mella l'a clairement dit. Je pense que le Nouveau-Brunswick est du même avis aussi, mais je n'en suis pas absolument certain.

**Le sénateur Banks:** Je vous pose la question dans la perspective hypothétique où ces provinces signeraient un jour un accord.

**M. Boothe:** Peut-être. Mais je vous préviens, il y a en fait deux questions ici: il y a d'une part le traitement des ressources en mer, et d'autre part la soi-disant récupération fiscale de ces recettes. Je parlerai simplement de cette question de récupération fiscale, car c'est là le vrai problème de la péréquation.

Au fond, il s'agit de déterminer quel est l'objectif du programme. Nous enseignons à nos étudiants en économie qu'il faut avoir le même nombre de cibles que d'instruments. J'illustre cette idée en leur disant qu'il faut une flèche pour chaque oeil de taureau qu'on vise. C'est toujours une erreur de vouloir se servir d'un seul programme pour atteindre des objectifs différents car on ne réussit jamais à les atteindre correctement.

Quel est le but de la péréquation? Ce n'est pas le développement régional. C'est un dispositif permettant aux provinces de fournir des niveaux comparables de services à des niveaux comparables de fiscalité. Si vous voulez avoir des mesures de développement économique distinctes dans le Canada atlantique, rien n'empêche le gouvernement fédéral de le faire. Toutefois, pourquoi devrions-nous provoquer une distorsion du programme de péréquation pour le faire?

Si l'on laisse de côté les ressources pour la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, faudrait-il faire la même chose pour la Saskatchewan? C'est une province qui est bénéficiaire de la péréquation, alors qu'elle a d'abondantes recettes provenant de ses



economic development help from the federal government equally well.

If we are talking about oil and gas, are there other non-renewable resources — mining, for example — to which we should extend that policy? The mining industry is pretty important in Manitoba and Quebec, as well as in other provinces.

My view is that if the federal government wants to target financial resources to economic development in Nova Scotia and Newfoundland, they should do so. However, they should not distort the equalization program and move it away from its original aim as laid out in the Constitution.

**Senator Banks:** We already have the general economic development programs, however effective they might be. That distinction is clear in your mind, and we should not mix the two?

**Dr. Boothe:** That is true. If people are worried about the incentives that come from the tax-back — that is, as provincial revenues grow, equalization transfers are reduced — I would say two things: First, that is the way the program is supposed to work. Second, other formulations, for example a macro formula, might mitigate that, but it will never be eliminated completely because you cannot have your cake and eat it, too.

**The Chairman:** Professor Boothe, you say you have always been uncomfortable with the treatment of natural resources in the program because, in reality, such revenue represents the proceeds from the sale of a capital asset.

You seem to be saying that, in principle, you agree that they should be removed from the equalization formula, but that you are concerned about the windfall impact of doing so. You are concerned that we could not find a formula that would be equitable?

**Dr. Boothe:** I would put it somewhat differently. I am concerned about the way those revenues are measured, rather than that there should be nothing related to natural resources in the formula. I would add that if we are doing a fundamental review, a macro formula moves you away from having to deal with those kinds of measurement issues.

It is not so much that I think that any particular revenue base should be excluded; I have a concern about how natural resources are measured. In any case, I am against making an ad hoc change at this stage when we should be considering this in a broader context.

**The Chairman:** You are stating a principle here, I think, with regard to revenues that represent the proceeds from the sale of a capital asset. You are making a distinction between those revenues and others. You remain uncomfortable with the treatment of non-renewable natural resources.

**Dr. Boothe:** That is right. I remain uncomfortable with the way in which they are measured, yes.

ressources naturelles. La Saskatchewan pourrait soutenir que le gouvernement pourrait l'aider tout autant en lui donnant une aide pour son développement économique.

Si l'on parle de pétrole et de gaz, y a-t-il d'autres ressources non renouvelables — les ressources minières, par exemple — auxquelles il faudrait étendre cette politique? L'industrie minière est assez importante au Manitoba et au Québec comme dans d'autres provinces.

À mon avis, si le gouvernement fédéral veut axer des ressources financières sur le développement économique en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, qu'il le fasse. Toutefois, il ne doit pas pour autant entraîner une distorsion du programme de péréquation et le détourner de son objectif initial énoncé dans la Constitution.

**Le sénateur Banks:** Nous avons déjà les programmes généraux de développement économique, quelle que soit leur efficacité. Cette distinction est parfaitement claire pour vous, et il ne faut pas mélanger les deux?

**M. Boothe:** C'est juste. Si les gens sont préoccupés par le problème de la récupération fiscale — c'est-à-dire que quand les recettes provinciales augmentent, les transferts de péréquation diminuent — je leur répondrai deux choses: premièrement, c'est comme cela que le programme est censé fonctionner. Deuxièmement, d'autres formules, par exemple une formule d'indicateur global, pourraient permettre d'atténuer le phénomène, mais on ne le supprimera jamais complètement car on ne peut pas être gagnant sur tous les tableaux.

**Le président:** Monsieur Boothe, vous dites que le traitement des ressources naturelles dans ce programme vous a toujours dérangé car en fait ces recettes représentent le produit de la vente d'un bien immobilisé.

Vous avez l'air de dire qu'en principe vous êtes d'accord pour ne pas en tenir compte dans la formule de péréquation, mais que ce qui vous dérange, c'est la manne que cela entraîne. Vous avez l'impression qu'on ne peut pas trouver une formule équitable?

**M. Boothe:** Disons les choses différemment. Ce qui me préoccupe, c'est la façon dont on mesure ces recettes, plutôt que l'idée d'exclure totalement les ressources naturelles de la formule. J'ajouterais que si l'on fait un examen fondamental de la situation, l'adoption d'un indicateur global est un moyen d'éviter d'avoir à se préoccuper de ce genre de problèmes de mesure.

Ce n'est pas tellement que je pense qu'il faudrait exclure une forme quelconque de recettes. Ce qui me dérange, c'est la façon de mesurer les ressources naturelles. Quoi qu'il en soit, je suis contre un changement ponctuel pour l'instant, car il faut commencer par examiner tout l'ensemble de la situation.

**Le président:** Vous venez d'énoncer le principe selon lequel ces recettes représenteraient les produits de la vente d'une immobilisation. Vous faites une distinction entre ces recettes et les autres. Ce qui vous dérange, c'est le traitement des ressources naturelles non renouvelables.

**M. Boothe:** C'est vrai. La façon de les mesurer me dérange, effectivement.

**The Chairman:** I may come back to that. Certainly, someone will want to discuss the question of the macro formula.

**Senator Banks:** You have a capacity, Mr. Boothe, for putting things in terms that we can understand. We have had a presentation or two on the macro formula. I will speak only for myself. I found it extremely difficult to understand. As difficult as the present formula is, at this moment I understand it better than I do the macro formula.

In the space of the next 30 seconds, would you be able to put into English, so plain that even I could understand, the fundamental difference between a putative macro formula on the one hand and the present 33 measurement on the other hand? Please put the explanation of the differences in the lovely, direct sentences with which are you able to speak.

**Dr. Boothe:** Senator Banks, very simply, the macro formula would base equalization on a single indicator rather than on the 33 tax bases. Let us pick one I have used in some of my previous work for the C.D. Howe Institute: personal income. Provinces with per capita personal incomes that were, on average, below some standard, say the national average — a ten-province standard — would receive equalization in direct proportion to the difference between their per capita personal income and the national per capita personal income. That is essentially it.

Instead of looking at all of these 33 tax bases, you make equalization payments available to provinces that have below average personal income per capita. The size of their payment would be proportional to how far away they are from the national average.

**Senator Banks:** If you were able, tomorrow afternoon, to institute that change and that program, would you be comfortable that personal income should be the measurement, and that that does not, in some way, penalize certain provinces?

**Dr. Boothe:** I am absolutely not comfortable in picking one measure over the other. I have only looked at three measurement factors. Personal income was the best of the three at which I looked.

However, that is exactly the work that federal and provincial officials are undertaking at this time. I expect that if we have a set of criteria that we want to satisfy, officials could put those alternatives in front of us and note that one is better for criteria one and two, another one is better for two or three, and that, overall, a particular alternative is recommended.

It is important to allow the technical work to be done by officials in order to get a fair comparison among these alternatives. You would not compare only different macro formulae; you would also compare the existing program, and perhaps modifications to the existing program.

**Le président:** J'y reviendrai peut-être. Je suis sûr que quelqu'un va vouloir discuter de la formule d'indicateur unique.

**Le sénateur Banks:** Monsieur Boothe, vous avez un talent remarquable pour exprimer les choses d'une façon parfaitement compréhensible. On nous a fait un exposé ou deux sur cette formule d'indicateur global. Je ne parle qu'en mon nom, mais personnellement j'ai trouvé cela extrêmement difficile à comprendre. Si complexe que soit la formule actuelle, je la comprends mieux pour l'instant que la formule de l'indicateur unique.

Dans les 30 secondes qui viennent, pourriez-vous nous dire dans des termes suffisamment élémentaires pour que même moi je puisse les comprendre, quelle est la différence fondamentale entre une éventuelle formule à indicateur unique d'un côté et la mesure fondée sur 33 indicateurs qu'on utilise actuellement de l'autre? Pouvez-vous nous expliquer ces différences en utilisant ces phrases superbes et tellement limpides dont vous avez le secret?

**M. Boothe:** Sénateur Banks, très simplement, avec la formule de l'indicateur unique, on s'appuierait sur un seul indicateur plutôt que les 33 bases fiscales. Prenons celui dont je me suis servi dans des travaux que j'ai réalisés pour l'Institut C.D. Howe: le revenu personnel. Les provinces où le revenu personnel par habitant est en moyenne inférieur à la moyenne, disons à la moyenne nationale — la norme des 10 provinces — vont recevoir des paiements de péréquation directement proportionnels à la différence entre le revenu personnel par habitant de ces provinces et le revenu personnel par habitant national. En gros, c'est cela.

Au lieu de prendre ces 33 éléments d'assiette fiscale, on verse des paiements de péréquation aux provinces où le revenu personnel par habitant est inférieur à la moyenne. Le montant des versements serait proportionnel à l'écart par rapport à la moyenne nationale.

**Le sénateur Banks:** Si vous pouviez, demain après-midi, réaliser ce changement, vous sentiriez-vous à l'aise de dire que c'est le revenu personnel qui doit constituer la mesure et que cela ne pénalise en aucune façon certaines provinces?

**M. Boothe:** Je ne me sens nullement à l'aise pour choisir une mesure plutôt qu'une autre. J'ai simplement examiné trois éléments de mesure. C'est le revenu personnel qui était le plus attrayant.

Toutefois, c'est exactement ce que sont en train de faire les autorités fédérales et provinciales. Je pense que si nous avons un ensemble de critères à respecter, les hauts fonctionnaires pourront nous soumettre tous ces choix et nous expliquer comment tel choix est préférable dans l'optique des critères nos 1 et 2, tel autre en fonction du critère 2 ou 3, et que globalement, ils proposent telle solution.

Il faut que les fonctionnaires fassent le travail technique pour qu'on puisse avoir une bonne comparaison de toutes ces formules possibles. On ne doit pas comparer simplement différentes formules à indicateur unique; on peut aussi comparer le programme actuel et d'éventuelles modifications à ce programme.



**Senator Bolduc:** Would you take personal income statistics for that? If we look at personal income tax, we must remember that some aspects of taxation are calculated twice for some people. An example is dividends.

The consideration of the personal income of people who are owners of a family company is very troublesome. Many people are using their company to reflect a small salary with big expenses. Everyone knows that. Somehow, I have always thought that that is unjust. Many people do not pay taxes at all. You see that in all the small cities in Canada. I feel a bit uncomfortable with that.

I tend to agree with the personal income formula. Calculating a just personal income is a very tough problem. We do accept paying our income tax, but it is not the real world, completely.

I would like your comment on that. Have you been in charge of provincial revenues?

**Dr. Boothe:** Yes, I was in charge of that. However, we rely on the federal government to collect our income tax. We collect the sales tax in Saskatchewan. However, the personal income to which I referred was before tax, not after tax.

Senator Bolduc, you make an important point. There is no perfect measure. I am sure that you would feel equally uncomfortable if you saw how the gambling tax base or property tax is measured in the current formula. These are issues with which officials struggle and debate back and forth.

There is no perfect solution. You must balance them against one another and determine which would do the best job. It is essentially, in my view, a practical question.

**Senator Bolduc:** You would start from national income statistics?

**Dr. Boothe:** Yes.

**Senator Bolduc:** That is probably the best measurement that we could have.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** You are right in your statement: "I believe that the review should be as open as possible and should involve interested parties from outside of government." What are those interested parties from outside of government that you are referring to?

[English]

**Dr. Boothe:** Senator Ferretti Barth, first and foremost I am referring to the reasonably large group of academics that are interested in this issue. Canada, of course, is recognized around the world for its equalization program, and the debate and effort that we put into keeping it current.

You have already heard my comments from my study of the transcripts from public sector unions. When I say that this discussion should be as open as possible, it is not so much that I

**Le sénateur Bolduc:** Est-ce que vous vous serviriez des statistiques de revenu personnel pour cela? Si l'on prend la fiscalité des particuliers, il ne faut pas oublier qu'on calcule deux fois certains éléments de fiscalité pour certaines personnes, par exemple dans le cas des dividendes.

La prise en considération du revenu personnel de personnes qui possèdent une entreprise familiale est très troublante. Bien des gens se servent de leur compagnie pour déclarer un petit salaire avec de grosses dépenses. Tout le monde le sait. Je me suis toujours dit que c'était injuste quelque part. Bien des gens ne paient pas d'impôts du tout. Cela se voit dans toutes les petites villes du Canada. C'est quelque chose qui me dérange.

J'ai tendance à être d'accord avec la formule du revenu personnel. Mais il est très difficile de calculer un juste revenu personnel. Nous acceptons de payer nos impôts, mais ils ne correspondent pas vraiment à la réalité absolue.

Qu'en pensez-vous? Vous avez été responsable des recettes provinciales?

**M. Boothe:** Oui. Toutefois, nous laissons le gouvernement fédéral prélever nos impôts sur le revenu. Nous nous contentons de prélever la taxe de vente en Saskatchewan. Mais le revenu personnel dont je parlais, c'était le revenu avant impôt, et non après impôt.

Sénateur Bolduc, vous avez souligné quelque chose d'important. Il n'y a pas de mesure parfaite. Je suis sûr que si vous voyiez comment on calcule l'imposition des jeux de hasard ou les taxes foncières dans la formule actuelle, cela vous dérangerait tout autant. Ce sont des problèmes avec lesquels les fonctionnaires ne cessent de se débattre.

Il n'y a pas de solution parfaite. Il faut les comparer les unes aux autres pour voir laquelle est la plus satisfaisante. À mon avis, c'est essentiellement une question de calcul concret.

**Le sénateur Bolduc:** Vous partiriez des statistiques nationales sur le revenu?

**M. Boothe:** Oui.

**Le sénateur Bolduc:** C'est probablement la meilleure formule de mesure dont nous disposons.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Vous écrivez dans votre rapport: «Je pense aussi que l'étude doit se faire le plus ouvertement possible et comprendre les parties intéressées en dehors du gouvernement.» Lorsque vous parlez des parties intéressées en dehors du gouvernement, à qui réferez-vous?

[Traduction]

**M. Boothe:** Sénateur Ferretti Barth, d'abord et avant tout, je parle du groupe assez important d'universitaires qui s'intéressent à cette question. Naturellement, le Canada est reconnu dans le monde entier pour son programme de péréquation et pour le débat et les efforts que nous lui consacrons pour le maintenir à jour.

Vous avez déjà entendu les commentaires que j'ai faits à la suite de mon étude sur les transcriptions des syndicats du secteur public. Lorsque je dis que cette discussion devrait être aussi

expect you will have a flood of groups coming to give their views on this or any other aspect of equalization.

However, it is very important that Canadians become better educated about equalization. It is one of our most important federal-provincial programs. It has been referred to as the glue that binds the federation. I think that is, at least in part, true. As part of this process, I would hope that Canadians in general would become more aware and more knowledgeable about the program. It is tough to interest people in financial matters, in general. It is particularly tough to interest them in equalization, because it is a very complex program right now.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** When I started studying equalization, it was really a matter of mathematical calculation: two and two is four. I can no longer find this in the concept of equalization. I asked the question and they told me: Senator Ferretti Barth, when the equalization program was developed, only one person could understand it in the Department of Finance. After that person left, no one could understand it anymore.

Could someone explain for me how the program works and why we want to change it? When we talk about changes, we often refer to the macro-indicator formula and the floor and ceiling provisions. How can we design a simple and clear formula that everyone will be able to understand?

You talked about getting citizens interested. Before they can have an interest in the matter, they have to be prepared, informed, and made aware of what is going to be discussed, otherwise there will be chaos again. This is how I react to your answer.

If the Chairman allows me, I would have another question. I read in one of your articles that you suggested creating an interprovincial reserve fund. Could you explain how this would work?

[English]

**Dr. Boothe:** Senator, first I want to assure you that there are still people in the Department of Finance who understand the program. The program will continue. The level of detail makes the program complex. There is so much detail. The number of ad hoc changes that have been made over time also makes it complex.

I could give you an example. We typically release our budgets in March in Saskatchewan. As many of you know, I am sure, the preparation of a budget is a four-month to six-month process. One year when I was deputy minister of finance, the federal budget came out in February, as it often does. We were notified at that time of a substantial change in the Saskatchewan transfer payments. In fact, that was an increase in our transfer payments equal to 4 per cent of Saskatchewan's program spending. This was within three weeks of when our budget was to be released.

ouverte que possible, ce n'est pas que je m'attends à ce que vous receviez des myriades de groupes souhaitant vous donner leur avis sur ceci ou sur d'autres éléments de la péréquation.

Cependant, il est très important que les Canadiens apprennent à mieux connaître la péréquation. C'est l'un des programmes fédéraux provinciaux les plus importants. On en parle souvent comme de la colle qui assure la solidité de la fédération. Je crois que c'est vrai, en partie tout au moins. Dans le cas de ce processus, j'espère que les Canadiens en général vont être plus sensibilisés au programme et vont mieux le connaître. Il est difficile d'intéresser les gens aux questions financières en général. C'est particulièrement difficile de les intéresser à la péréquation, parce qu'actuellement c'est un programme très complexe.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Lorsque j'ai commencé à étudier la péréquation, c'était vraiment un problème de hautes mathématiques: deux et deux font quatre. Dans la péréquation, je ne retrouve pas ce principe. J'ai posé la question et on m'a répondu: Sénateur Ferretti Barth, quand le programme de péréquation a été mis en place, une seule personne au ministère des Finances comprenait le programme. Après son départ, plus personne ne le comprenait.

Quelqu'un peut-il nous expliquer comment fonctionne le programme et pourquoi nous voulons le changer? Lorsqu'on pense le changer, on réfère souvent à la formule macro, au plancher et au plafond d'imposition. Comment fera-t-on pour établir une formule simple et claire que tout le monde sera en mesure de comprendre?

Vous avez parlé de l'art d'intéresser les citoyens. Avant de les intéresser, il faut les préparer, les informer, leur faire comprendre ce qui sera discuté car autrement ce sera un autre chaos. Voilà ma réaction à votre réponse.

Si le président me le permet, j'aurais une autre question. J'ai lu dans un de vos articles que vous proposiez la création d'un fonds de réserve interprovincial. Pouvez-vous nous donner des explications à ce sujet?

[Traduction]

**M. Boothe:** Sénateur, je veux tout d'abord vous garantir qu'il y a toujours au ministère des Finances des gens qui comprennent le programme. Le programme va continuer. C'est le degré de détails qui le rend complexe. Il y a énormément de détails. En outre, le grand nombre de changements ponctuels qui ont été apportés au fil des années accroît également sa complexité.

Je pourrais vous donner un exemple. Nous publions généralement nos budgets en mars en Saskatchewan. Comme beaucoup d'entre vous le savent, j'en suis sûr, la préparation d'un budget demande de quatre à six mois. Une année où j'étais sous-ministre des Finances, le budget fédéral est sorti en février, comme c'est souvent le cas. Nous avons été avertis à ce moment-là d'un changement important dans les paiements de transfert de la Saskatchewan. En fait, il y avait dans nos paiements de transfert une augmentation équivalant à 4 p. 100 des dépenses de programme de la Saskatchewan. C'était trois semaines avant la présentation de notre budget.



We had to go back completely to the drawing board. In fact, it was a very difficult period to be the deputy minister of finance because the understandable question from cabinet ministers —

**The Chairman:** It was not as difficult as it would have been if you had been told that you were to have a significant reduction.

**Dr. Boothe:** You are absolutely right. I am sure my provincial colleagues have lived through that as well.

My point is that this particular change came about because one of the ad hoc features of the program became operative, the floor payment. It was not possible for us to predict this.

It is possible to boil this formula down so that ordinary Canadians can understand what the issues are. Certainly, we will never be able to conduct a public debate about all the details because — you are right — it is just too complex.

As far as the second question goes, I wrote a paper about two and a half years ago with a colleague of mine that proposed a very substantial change to equalization. The proposal would change it to an inter-provincial equalization scheme. I should tell you, senator, that that was not warmly received in any quarter in Canada. I could spend more time explaining it, but there really is not an appetite for a change quite as fundamental as that. We should be focusing on changes that may be fundamental but still preserve the federal character of the program.

**Senator Mahovich:** Alberta was once an equalization-receiving province, but since 1965, that has changed. Were there any special provisions or accords offered to Alberta to help them develop their industries prior to 1965?

**Dr. Boothe:** Senator Mahovich, I would say not that I am aware of, but I am not an expert in that period of equalization. Others may know the answer to that, but I do not.

**Senator Furey:** Maybe we could call upon Senator Banks. In that period when equalization first came into play in 1957 up to 1965, I think that they continued to receive their equalization payments. Is that correct, Senator Banks?

**Senator Banks:** I would have to check. I believe that it was 1961 when Alberta ceased being on the receiving end of equalization, but I am not sure. It was certainly in the 1960s.

**Senator Furey:** In the period from the institution of equalization to that time when Alberta stopped receiving, they continued to receive payments during that period even though they were developing their oil fields?

**Senator Banks:** Absolutely. Senator Furey is exactly right. As far as I am aware, Alberta received the province's entire share of royalties all the time. It took that long for Alberta to cease to be a receiving province. Oil was struck in Alberta in 1905. However, it was the Leduc strike that made a big difference. However, that

Nous avons dû tout reprendre. En fait, c'était une période très difficile pour être sous-ministre des Finances en raison de questions compréhensibles des ministres du Cabinet...

**Le président:** Ce n'était pas aussi difficile que si l'on vous avait dit qu'il y allait avoir une réduction importante.

**M. Boothe:** Vous avez tout à fait raison. Je suis sûr que mes collègues provinciaux ont aussi vécu cela.

Ce que je voulais dire c'est que ce changement particulier s'est produit parce que l'on a appliqué l'une des mesures ponctuelle du programme, en l'occurrence le plancher. Nous ne pouvions pas le prévoir.

Il est possible de simplifier la formule afin que les Canadiens puissent comprendre les problèmes qui se posent. Nous ne pourrions certainement jamais avoir un débat public sur tous les détails parce que — vous avez raison — c'est simplement trop compliqué.

En ce qui concerne votre deuxième question, j'ai écrit un document il y a environ deux ans et demi avec un de mes collègues dans lequel nous proposons des changements importants à la péréquation. La proposition aurait fait du programme un régime de péréquation interprovincial. Je dois vous dire, sénateur, que cette idée n'a pas été très bien accueillie dans les différentes régions du Canada. Je pourrais vous l'expliquer plus longuement, mais personne ne semble souhaiter un changement aussi fondamental que celui-là. Nous devrions nous concentrer sur les changements qui peuvent être fondamentaux mais qui préservent néanmoins le caractère fédéral du programme.

**Le sénateur Mahovich:** L'Alberta était à une époque une province qui bénéficiait des paiements de péréquation, mais à partir de 1965, la situation a changé. A-t-on proposé des dispositions ou des accords particuliers à l'Alberta pour l'aider à développer ses industries avant 1965?

**M. Boothe:** Sénateur Mahovich, j'aurais tendance à penser que non, mais je ne connais pas très bien cette période de la péréquation. D'autres connaissent peut-être la réponse, mais moi pas.

**Le sénateur Furey:** Nous pourrions peut-être poser la question au sénateur Banks. À l'époque où l'on a commencé à appliquer la péréquation en 1957, jusqu'en 1965, je crois qu'ils ont continué de recevoir leurs paiements de péréquation. Est-ce exact, sénateur Banks?

**Le sénateur Banks:** Il faudrait que je vérifie. Je crois que c'est en 1961 que l'Alberta a cessé de recevoir des paiements de péréquation, mais je n'en suis pas sûr. En tout cas, c'était dans les années 60.

**Le sénateur Furey:** L'Alberta a continué à recevoir des versements du début de la péréquation jusqu'à cette période-là alors qu'elle exploitait ses champs pétrolifères?

**Le sénateur Banks:** Absolument. Le sénateur Furey a parfaitement raison. Pour autant que je sache, l'Alberta percevait la totalité de la part provinciale des redevances. Il a fallu tout ce temps pour que l'Alberta cesse d'être une province récipiendaire. On a découvert du pétrole en Alberta en 1905. Mais c'est là

trike did not result in 2 BMWs being in every garage. It took many years for Alberta to climb out of her financial hole.

**The Chairman:** I am reminded that, in the early days of equalization, natural resource revenues were not part of the calculation. There were only a couple of revenue sources that were considered. Alberta, therefore, continued to receive equalization. The list was expanded only later in the 1960s to include natural resource revenues.

**Senator Banks:** We must also remember the distinct difference with respect to the Atlantic province resources. Alberta's resources are clearly Alberta's resources, as granted provinces constitutionally. Offshore resources are not quite so clearly the resources of a province.

**The Chairman:** That was Senator Mahovlich's original question.

**Senator Mahovlich:** Do you think the offshore accords between the federal government and the provinces of Nova Scotia and Newfoundland are enough to encourage the substantial development of the offshore industries and reduce equalization payments?

**Dr. Boothe:** I would say, first, that we have seen substantial development of the offshore resources for Newfoundland and the accord has been in place. I am very hesitant to say that economic development would not proceed without government assistance in his respect.

Perhaps I could just go back to my earlier point that, in my experience as a finance deputy, when it comes right down to it, provinces do not look closely at the equalization consequences of economic development because, for them, having revenue that is generated at home, along with the jobs that go with it, is much preferred to getting equalization dollars from Ottawa. If I ever put in front of a provincial cabinet the choice between getting a dollar of their own revenue generated by jobs in their own province or a dollar in federal equalization, there really is no question about which one they would pick.

The other reason I am hesitating, Senator Mahovlich, is that I am of very mixed mind of the efficacy of regional development programs in general. They must be very carefully designed in order to work well. I do not want to say that those ones have worked well because I am not sure, but would the offshore activity have gone ahead without those accords? I think that that economic development will proceed.

Perhaps I could just go to another example that people use frequently, and that is Voisey's Bay. People sometimes point to Voisey's Bay and say that Newfoundland has not proceeded with it because they are compensated by equalization. My answer to that is that Newfoundland will not proceed with Voisey's Bay, in my estimation, until it has the economic development consequences at home that it wants to see.

forage Leduc qui a fait la grande différence. Toutefois, ce n'est pas pour autant qu'il y a eu deux BMW dans chaque garage. Il a fallu de nombreuses années à l'Alberta pour sortir de son trou financier.

**Le président:** Je me souviens qu'au début de la péréquation, on n'incluait pas les recettes des ressources naturelles dans le calcul. On ne tenait compte que de quelques sources de revenu. L'Alberta a donc continué à recevoir des paiements de péréquation. La liste n'a été élargie de façon à inclure les recettes des ressources naturelles que dans les années 60.

**Le sénateur Banks:** N'oublions pas cependant qu'il y a une différence avec les ressources des provinces atlantiques. Les ressources de l'Alberta sont manifestement les ressources de l'Alberta, conformément aux dispositions de la Constitution. En revanche, il n'est pas aussi évident que les ressources en mer appartiennent à une province.

**Le président:** C'était la question initiale du sénateur Mahovlich.

**Le sénateur Mahovlich:** Pensez-vous que les accords sur l'exploitation en mer conclus par le gouvernement fédéral et les provinces de Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve soient suffisants pour encourager une expansion importante des industries en mer et réduire les paiements de péréquation?

**M. Boothe:** Disons tout d'abord qu'on a déjà considérablement développé les ressources au large de Terre-Neuve et que l'accord existe. J'hésite beaucoup à dire qu'il n'y aurait pas de développement économique en l'absence d'une aide du gouvernement.

Peut-être pourrais-je revenir à ce que je disais précédemment, fort de mon expérience de sous-ministre des Finances: tout compte fait, les provinces ne se préoccupent pas tellement des conséquences du développement économique sur la péréquation car elles préfèrent de loin avoir des recettes générées sur place, avec tous les emplois qui les accompagnent, plutôt que de toucher des paiements de péréquation provenant d'Ottawa. Si jamais je devais donner à un conseil des ministres provincial le choix entre recevoir de l'argent provenant des emplois de leur propre province et recevoir des fonds du gouvernement fédéral dans le cadre de la péréquation, leur réponse ne ferait pas le moindre doute.

L'autre raison pour laquelle j'hésite, sénateur Mahovlich, c'est que j'ai une opinion très mitigée sur l'efficacité des programmes de développement régional en général. Pour bien fonctionner, ils doivent être très soigneusement conçus. Je ne veux pas dire que ceux-là ont bien fonctionné car je n'en suis pas sûr, mais y aurait-il eu mise en valeur des ressources en mer sans ces accords? Je pense que ce développement économique se fera.

Peut-être pourrais-je prendre un autre exemple qu'on mentionne souvent, celui de Voisey's Bay. On entend parfois les gens dire que Terre-Neuve n'est pas allée de l'avant avec ce projet à cause des paiements de péréquation. Ce que je réponds à cela, c'est que Terre-Neuve n'ira pas de l'avant avec le projet de Voisey's Bay, à mon avis, tant qu'elle ne sera pas sûre d'obtenir sur place les retombées de ce développement économique qu'elle veut avoir.



I have seen Premier Klein in Alberta talk about issues, for example, such as not exporting natural gas unless the upstream is done at home, without the benefit of any equalization payments, for exactly the same reason. People want the benefits to be at home. I do not think that equalization is changing their behaviour in that respect.

**Senator Mahovlich:** As we go along, this theory of ours is getting more and more complex. As more changes take place, it will be more complex ten years from now. My wife always tells me, "Frank, less is more."

How will we go back? We will have to make some tough decisions in order for the public to understand all this. We are not heading in the right direction, from what I can see and understand in this theory that we are following. Do you agree with that?

**Mr. Boothe:** Senator Mahovlich, I do agree with you. I think that one of the most valuable features of a macro formula is that it is substantially simpler and increases the transparency of the program and therefore — and this is the other thing I am very concerned about — the accountability that goes with the program. It is very difficult to hold a provincial finance minister accountable for revenues when, for some provinces, a big portion of those revenues come essentially out of a black box and nobody knows what they will be. I hope that simplicity and transparency are among the criteria that we use to judge the alternatives between which we must choose.

**The Chairman:** Professor Boothe, I think you are the first witness with any senior governmental experience who has been at all sympathetic to the idea of scrapping the present program in favour of something new, such as a macro program. We have had representatives from five or six provinces here. I think I am correct in saying that not one of them has shown any sympathy for scrapping the present program and taking what, to them, would be a leap in the dark with a new program. However, they all want considerable improvement and changes to the present program.

How do you explain the reluctance of your former counterparts and colleagues to contemplate an entirely new equalization program?

**Mr. Boothe:** I would say several things: First, you should remember, Senator Murray, that I was a professor before I was a deputy minister; perhaps that affected me. Second, finance officials are cautious by nature. They prefer the devil they know to the devil they do not. The other thing is that provinces are quite capable of taking these simple macro formulas — because they are simple — and working out the consequences for their individual treasuries. The only ones you will hear from are the ones that are worse off, so there is a bit of a bias in the selection of who will speak out on this issue.

J'ai vu le premier ministre Klein parler en Alberta de refuser par exemple d'exporter du gaz naturel tant qu'il n'y aurait pas de retombées en amont dans la province, en l'absence de paiements de péréquation, exactement pour la même raison. Les gens veulent avoir les retombées positives dans leur province. Je ne pense pas que la péréquation change quoi que ce soit à leur attitude à cet égard.

**Le sénateur Mahovlich:** Plus nous avançons, plus cette théorie devient complexe. Et plus il va y avoir de changements à l'avenir, plus elle va être encore plus complexe dans 10 ans. Comme me le dit toujours ma femme: «Frank, moins, c'est plus».

Comment allons-nous revenir en arrière? Nous allons devoir prendre des décisions pénibles pour que le public comprenne tout cela. Nous n'allons pas dans la bonne direction, d'après ce que je peux voir et comprendre de cette théorie que nous suivons. Vous êtes d'accord?

**M. Boothe:** Sénateur Mahovlich, je suis bien d'accord. Je pense qu'un des éléments les plus précieux d'une formule de macro-indicateur, c'est qu'elle est nettement plus simple et qu'elle accroît la transparence du programme et par conséquent — et c'est l'autre aspect dont je me soucie beaucoup — la reddition de comptes qui accompagne le programme. Il est extrêmement difficile de faire rendre des comptes à un ministre des Finances provincial sur ses recettes lorsque, dans certaines provinces, une bonne partie de ses recettes provient essentiellement d'une boîte noire et que personne n'a une idée de ce qu'elles vont être. J'espère que cette simplicité et cette transparence sont parmi les critères que nous allons utiliser pour choisir entre les diverses options.

**Le président:** Monsieur Boothe, je pense que vous êtes le premier témoin disposant d'une expérience de haut niveau au gouvernement qui se soit déclaré favorable à l'idée d'abandonner complètement le programme actuel au profit de quelque chose de nouveau, par exemple, un programme à indicateur global. Nous avons déjà reçu des représentants de cinq ou six provinces. Je ne crois pas me tromper en disant qu'aucun d'entre eux ne s'est prononcé en faveur de l'abandon du programme actuel au profit d'un nouveau programme qui représenterait, d'après eux, un saut dans l'inconnu. Cependant, ils souhaitent tous qu'on améliore et qu'on modifie considérablement le programme actuel.

Comment expliquez-vous cette réticence de vos anciens homologues et collègues à envisager un programme de péréquation complètement nouveau?

**M. Boothe:** Je répondrais plusieurs choses: premièrement, n'oubliez pas, sénateur Murray, que j'étais professeur avant d'être sous-ministre et que cela a peut-être eu une certaine influence sur moi. Deuxièmement, les responsables des finances sont prudents par nature. Ils préfèrent les démons qu'ils connaissent à ceux qu'ils ne connaissent pas. En outre, les provinces peuvent très bien prendre ces simples formules globales — parce qu'elles sont simples — et en tirer les conséquences pour leurs Trésors particuliers. Les seules dont vous allez entendre parler, ce sont celles dont la situation est moins bonne, et par conséquent il y a un certain parti pris chez ceux qui se prononcent sur cette question.

**The Chairman:** We have heard from five or six of the recipient provinces, professor. If they will be worse off under a macro formula, it is not clear to me that a macro formula is what is needed. I suppose it depends what the formula is.

**Mr. Boothe:** That is right.

**The Chairman:** Senator Bolduc believes less is more.

**Senator Bolduc:** The lot of each one of them would improve. They would get more.

**Mr. Boothe:** Certainly in my work in the past on macro formulas, I have tried to design a formula where, among the provinces, there are no losers. I believe if one tries to institute a formula where there will be large redistributions among provinces, it will not work. We have seen that the contribution of the federal revenues to equalization has been declining over time. With a reasonably modest restoration of federal funding to equalization, we could design a macro formula that did not create losers, and we could get a much more simple and accountable program at the same time.

**The Chairman:** You have written on this issue?

**Mr. Boothe:** Yes, I have.

**The Chairman:** This is our last public meeting on this subject. Very shortly, this committee will start meeting to consider what recommendations it will put into its report. In trying to get my mind around how we should approach this as a committee, it occurs to me that the first question we will have to settle among ourselves is whether we want to scrap the present system and go to something new, such as a macro program, which is the only one that has been seriously on the table here. We will then have to ask ourselves whether the present program is so deficient and problematic that we really should scrap it after 40-odd years. Are the advantages of the alternative macro programs so clear that we are willing to take a position in favour of that? That is the first question.

The second question is, if so, what is the macro program that we will recommend? If we decide not to recommend a complete change, then what improvements do we want to recommend to the existing program?

There is much experience, political and otherwise, around this table. I think it is fair to say that we do not have the kind of expertise in designing such programs that you represent, Professor Boothe, but perhaps you could help us, either today or with some of the material you have already prepared on that subject.

**Dr. Boothe:** Senator Murray, I would make a couple of comments. First, I think that it is too soon to make a determination on whether the current formula should be replaced by a macro formula or a modification of the current formula.

**Le président:** Nous avons entendu les représentants de cinq ou six des provinces bénéficiaires. Si leur situation doit se détériorer dans le cas où on aurait une formule utilisant un indicateur global, je ne vois pas très bien pourquoi on aurait besoin de ce genre de formule. J'imagine que cela dépend de la formule.

**M. Boothe:** C'est juste.

**Le président:** Le sénateur Bolduc estime que moins, c'est plus.

**Le sénateur Bolduc:** La situation de chacune d'entre elles s'améliorerait. Elles obtiendraient plus.

**M. Boothe:** Dans les travaux que j'ai faits dans le passé sur les formules à indicateur global, j'ai essayé de trouver une formule où il n'y aurait pas de perdants parmi les provinces. Je crois que si l'on essaie de mettre en place une formule qui entraîne une vaste redistribution au niveau des provinces, elle ne marchera pas. Nous avons constaté que la contribution des recettes fédérales à la péréquation déclinait au fil du temps. En relevant modestement la part du financement fédéral dans la péréquation, on pourrait concevoir une formule à indicateur global en vertu de laquelle il n'y aurait pas de perdants, et on pourrait avoir en même temps un programme beaucoup plus simple accompagné d'une bonne reddition de comptes.

**Le président:** Vous avez publié sur cette question?

**M. Boothe:** Oui.

**Le président:** C'est notre dernière réunion publique sur ce sujet. Très brièvement, notre comité va commencer à se réunir pour envisager les recommandations qu'il va formuler dans son rapport. En essayant de voir comment nous devrions procéder, je me dis que la première question à régler, c'est de savoir si nous voulons laisser complètement tomber le système actuel pour le remplacer par quelque chose de nouveau, par exemple un programme à indicateur global, la seule option sérieusement proposée ici. Ensuite, nous devons nous demander si le programme actuel comporte tellement de lacunes et de difficultés qu'il faudrait l'abandonner après une quarantaine d'années de fonctionnement. Les avantages des nouveaux programmes de remplacement à formule globale sont-ils suffisamment évidents pour nous amener à prendre une telle position? C'est la première question.

La deuxième question, c'est, dans l'affirmative, de savoir quel programme à formule globale nous devrions recommander. Si nous décidons de ne pas recommander un changement radical, quelles améliorations souhaiterions-nous apporter au programme actuel?

Nous avons autour de cette table une somme considérable d'expérience politique et autre. Je pense pouvoir dire que nous n'avons pas autant d'expérience que vous, monsieur Boothe, dans la conception de ce genre de programmes, mais peut-être pourriez-vous nous aider, soit aujourd'hui, soit en nous communiquant des documents que vous avez déjà rédigés sur ce sujet.

**M. Boothe:** Sénateur Murray, je ferai deux remarques. Premièrement, je pense qu'il est trop tôt pour dire s'il faut remplacer la formule actuelle par une formule à indicateur global ou s'il faut simplement la modifier.



**The Chairman:** We have a mandate to report to the Senate by December 21, 2001.

**Dr. Boothe:** I understand that, but I think that, based on the current state of our knowledge, we must decide if we are satisfied with the current program, or are there deficiencies with the current program that are sufficient enough to make us consider other alternatives seriously. That is the issue with which we are faced now.

Given the current state of our knowledge, I would be unwilling to recommend that you get rid of the current formula and adopt an alternative. I would first want to see a comparison that showed the various alternatives with a clear set of criteria on which to judge those alternatives. With that, I would be willing to make a determination.

I have advocated a macro formula in the past; a very broad fundamental change. As I said, there is not much appetite for that. I am currently working on a more modest modification. However, until we have those comparisons and a set of criteria with which to judge them, it is too soon for us to say whether we should make wholesale changes to equalization. I recommend that this work, which is part of this broader review, continue so that we will have the information and the public debate that we need to make this decision.

**Senator Furey:** I would first like, Professor Boothe, to underscore your comments with respect to natural resource development in my home province, Newfoundland and Labrador. Indeed, it has little or nothing to do with equalization. It has to do with obtaining a good and fair deal for the people of Newfoundland and Labrador, and I thank you for that comment.

Your comments with respect to the shortcomings of the program are generally around the concept of the inequalities built into the system, as it exists now. I take from your comments this morning that the purpose of change in the formula would be to create a more equitable distribution, with perhaps the ideal being that we have equality between provinces sometime down the road.

You state very strongly that you are opposed to another ad hoc change, particularly with respect to removing natural resources from the equalization formula. One of your reasons for being strongly opposed is the effect that the ceiling would have on a windfall to a province, in this case Saskatchewan. It would also cause a subsequent reduction in transfers to other recipient-provinces.

If the purpose is to move towards a more equitable distribution, and taking natural resource revenue outside the formula is seen as a good thing, why not tweak the rest of it in terms of items like the ceiling? Why not take that out as well? Would that not achieve more quickly the goal of more equitable distribution amongst the provinces?

**Le président:** Nous devons soumettre notre rapport au Sénat pour le 21 décembre 2001.

**M. Boothe:** Je comprends, mais je pense que, dans l'état actuel de nos connaissances, nous devons décider si nous sommes satisfaits du programme actuel ou si ce programme comporte des lacunes suffisamment graves pour justifier un examen sérieux de formules de remplacement. C'est là la question pour l'instant.

Dans l'état actuel de nos connaissances, je ne suis pas prêt à vous recommander de laisser tomber la formule actuelle au profit d'une formule de remplacement. Je souhaiterais d'abord voir un comparatif des diverses options et disposer d'un ensemble de critères clairs pour les examiner. À ce moment-là, je serais prêt à me prononcer.

J'ai recommandé une formule globale dans le passé, c'est-à-dire un changement fondamental de grande envergure. Encore une fois, c'est quelque chose qui ne suscite pas énormément d'enthousiasme. Je travaille actuellement à une modification plus modeste. Toutefois, tant que nous n'aurons pas ces comparaisons et un ensemble de critères pour examiner les diverses options, j'estime qu'il sera trop tôt pour pouvoir décider s'il faut modifier radicalement la formule de péréquation. Je vous recommande de poursuivre ce travail, qui s'inscrit dans le contexte de cette révision à grande échelle, pour que nous puissions avoir toutes les informations et tout le débat public nécessaire pour nous permettre de prendre cette décision.

**Le sénateur Furey:** Monsieur Boothe, j'aimerais tout d'abord souligner vos remarques à propos de la mise en valeur des ressources naturelles dans ma province de Terre-Neuve et du Labrador. En fait, c'est quelque chose qui n'a pas grand-chose à voir avec la péréquation. Il s'agit simplement d'obtenir quelque chose d'équitable pour la population de Terre-Neuve et du Labrador, et je vous remercie de cette remarque.

Quand vous parlez des lacunes du programme, vous parlez essentiellement des inégalités inhérentes au système actuel. D'après ce que vous nous avez dit ce matin, l'objectif d'un changement de la formule serait de réaliser une distribution plus équitable, l'idéal étant de parvenir dans un avenir hypothétique à l'égalité entre les provinces.

Vous dites catégoriquement que vous êtes opposé à un nouveau changement ponctuel, surtout s'il s'agit de retirer les ressources naturelles de la formule de péréquation. L'une des raisons de votre opposition catégorique est que le plafond se traduirait par une véritable manne pour une province, en l'occurrence le Saskatchewan. En outre, cela entraînerait une réduction subséquente des transferts vers les autres provinces bénéficiaires.

Si le but est de progresser vers une répartition plus équitable, et si l'idée de sortir les ressources naturelles de la formule apparaît comme une bonne chose, pourquoi ne bricolerait-on pas le reste de la formule dans le cas de choses comme le plafond par exemple? Pourquoi ne pas le supprimer aussi? Est-ce qu'on n'atteindrait pas plus rapidement l'objectif d'une répartition plus équitable des richesses entre les provinces?

**Dr. Boothe:** Yes, Senator Furey, it might. The distributional consequences of taking out natural resources would require further study. Provinces are expecting natural resource revenue. If that revenue were taken out of the program, it would not be taxed back. That could be good for some provinces. However, we must think about this complex program in its entirety.

Certainly, the ceiling adds an additional distortion to the program. It makes it hard to explain and hard to predict. However, at the same time, the ceiling is there for a reason. The ceiling deals with another of the criteria, and that is sustainability for the federal government. The ceiling provision that was put on equalization is ad hoc, but it is not arbitrary. It was put there for a particular reason: The federal government was worried about unbounded growth in the program.

Yes, you could move further on the equity side by doing that, but only by stepping back on the sustainability side. I recommend against making these changes piecemeal. If you change piecemeal, you do not think about the consequence on the sustainability side of the equation. What about the federal government's point of view?

I have been considering that perhaps equalization should be set as a fixed share of federal revenues. That would protect the federal government against unbounded growth. However, you then give up something in the responsiveness of the program. It then becomes simply a pie-cutting exercise.

There is no free lunch. Economists would say that there is no improving mechanism here. There is nothing that makes everyone better off and nobody worse off with piecemeal changes. Anything we do would ultimately be trading off between these various criteria.

**Senator Furey:** You had made a comment with respect to putting a needs component into the formula. You used the example of Australia and Germany, where one was dispersion of population and the other was congestion. That is merely a question of geography. We could nonetheless formulate some appropriate needs formula.

For example, the CHST program, which is distributed totally on a per capita basis, is totally unfair. That is an unfair distribution of the monies in that particular program. The gap between the provision of services in health care in Newfoundland and Labrador and the provision of those same services in Ontario gets wider as long as CHST is distributed on a per capita basis.

Do you not think that a needs component should be brought into play when you talk about distribution of CHST, as an example?

**Dr. Boothe:** I do not believe that we should have a needs formula in equalization because I view it as impractical. Some of your other witnesses have talked about that.

**M. Boothe:** Oui, sénateur Furey, ce serait possible. Il faudrait faire des études plus approfondies pour déterminer les conséquences du retrait des ressources naturelles sur la répartition. Les provinces s'attendent à bénéficier des recettes de leurs ressources naturelles. Si l'on sort ces recettes du programme, il n'y aura pas de récupération fiscale et c'est quelque chose qui pourrait être bon pour certaines provinces. Toutefois, il faut à ce moment-là repenser tout ce programme complexe dans sa totalité.

Il est certain que le plafond ajoute un élément supplémentaire de distorsion au programme. Il devient difficile à expliquer et à prédire. Néanmoins, le plafond est là pour une raison. Il répond à un autre critère, celui de la durabilité au niveau du gouvernement fédéral. Le plafond qui a été imposé à la péréquation est empirique, mais il n'est pas arbitraire. Il existe pour une bonne raison: le gouvernement voulait se protéger contre une croissance excessive du programme.

Certes, on pourrait progresser dans le sens de l'équité en faisant ce que vous suggérez, mais seulement en reculant sur la question de la durabilité du programme. Je suis contre ces changements au coup par coup. Si vous agissez de cette façon-là, vous ne réfléchissez pas aux conséquences que cela peut avoir sur la durabilité du programme. Il faut songer au point de vue du gouvernement fédéral.

J'ai pensé qu'il faudrait peut-être que la péréquation corresponde à une part fixe des recettes fédérales. Ainsi, le gouvernement fédéral serait protégé contre une expansion débridée du programme. Mais dans ce cas-là, c'est la sensibilité du programme qui se détériorerait. On le ramènerait à un simple exercice de découpage.

Tout se paie. Les économistes vous diront qu'il n'y a pas de mécanisme pour améliorer les choses. Il n'existe pas de mécanisme qui permette à tout le monde d'être gagnant sans que personne soit perdant grâce à des modifications au coup par coup. Tout ce qu'on fait se ramène en définitive à des compromis entre divers critères.

**Le sénateur Furey:** Vous avez parlé d'inclure les facteurs fondés sur les besoins dans la formule. Vous avez mentionné l'exemple de l'Australie et de l'Allemagne, avec dans un cas la dispersion de la population et dans l'autre la congestion. C'est purement une question de géographie. Nous pourrions néanmoins élaborer une formule appropriée utilisant des facteurs fondés sur les besoins.

À titre d'exemple, le TCSPS, qui est réparti entièrement en vertu d'une formule par habitant, est totalement injuste. C'est une distribution injuste des fonds alloués à ce programme. Tant qu'on aura une répartition par habitant des fonds du TCSPS, l'écart entre les services de soins de santé fournis à Terre-Neuve et au Labrador et ces mêmes services en Ontario continuera de se creuser.

Ne pensez-vous pas qu'il faudrait tenir compte des besoins quand on parle de répartir les fonds du TCSPS, par exemple?

**M. Boothe:** Je ne crois pas qu'il faudrait utiliser une formule fondée sur les besoins pour la péréquation car à mon avis, ce ne serait pas pratique. D'autres témoins vous en ont déjà parlé.



I have worried about the distribution formula for CHST because one of the important features of the CHST is that it supports inter-provincial mobility of Canadians. I recently moved back to Alberta from Saskatchewan. Health care coverage for my family and me was completely uninterrupted. It is a huge benefit to Canadians to be able to move anywhere without a disruption to coverage.

In Alberta we see a number of people moving to British Columbia to retire in warmer weather. We know that as people get older they consume more health care services. Should the CHST be assisting British Columbia in that respect as their population gets older? Should the CHST be adjusted for age and gender factors in the population? That is certainly something I am wondering about now. The general basis of needs and equalization is a morass that would never end. It would shift the debate to needs.

One of my former students was in charge of equalization in the state of Tasmania, in Australia. They have needs-base funding. Every five years the Commonwealth Grants Commission comes to visit them. The members of the commission are put on buses and are driven over bumpy roads to show them how great the need is in Tasmania. I am not sure we want to go in that direction.

**Senator Bolduc:** Most of our time in this inquiry has been spent on the revenue side. The other side is also a problem. How do we calculate equal and comparable services in terms of education, welfare and health? The answer to that question is not obvious.

Do we have objective criteria? If we only have subjective criteria, such as people are happy where they are, otherwise, if they were so unhappy with the health situation in Quebec, they could move elsewhere. Is it that kind of criteria that we talk about? Is it objective criteria, where you measure the quality of services from one province to another? I have some difficulty with that. I am not sure it is measurable as objectively as one may think.

**Dr. Boothe:** Senator Bolduc, I agree with you completely. One of the things one wonders about is what if the cost of providing public services is different? That is generally where you start. Dispersion or congestion is one way people have gone about it.

Most of the cost of providing public services is the wage and salaries of the providers of those services. Do you need to take into account their cost of living? It is much more expensive to support a public servant at a living wage in Toronto or Montreal than it is in Regina. Would you put more weight on Toronto, Montreal or Vancouver? That is certainly one way this could be interpreted.

The fact that it is so difficult to measure comparable level of services is why we do not yet have a clear answer on the adequacy question. We can measure whether taxes are comparable

Je suis préoccupé de la formule de répartition du TCSPS car l'une de ses caractéristiques importantes est d'aider à la mobilité interprovinciale des Canadiens. Je suis récemment revenu d'Alberta en Saskatchewan sans subir la moindre interruption de la couverture de soins de santé dont je bénéficie ainsi que ma famille. C'est un énorme avantage pour les Canadiens de pouvoir déménager n'importe où sans que leur couverture médicale soit interrompue.

Beaucoup d'habitants de l'Alberta partent prendre leur retraite en Colombie-Britannique pour profiter du climat plus doux. Nous savons qu'en vieillissant, on consomme plus de services de soins de santé. Faudrait-il que le TCSPS aide la Colombie-Britannique à cet égard parce que sa population vieillit? Faudrait-il ajuster le TCSPS en fonction de critères d'âge et de sexe dans la population? Je m'interroge vraiment sur cette question actuellement. Le débat sur l'inclusion des besoins dans le calcul de la péréquation serait un bourbier sans fin. On déplacerait le débat sur la question des besoins.

L'un de mes anciens étudiants a été responsable de la péréquation dans l'État de Tasmanie, en Australie. Dans cet État le financement était établi en fonction des besoins. Tous les cinq ans, la Commission des subventions du Commonwealth vient sur place. On entasse les membres de la Commission dans des autobus qu'on fait circuler sur des routes défoncées pour leur montrer l'ampleur des besoins de la Tasmanie. Je ne suis pas sûr que nous souhaitons vraiment nous orienter sur cette voie.

**Le sénateur Bolduc:** Nous avons consacré l'essentiel de notre temps à la question des recettes, mais l'autre aspect pose aussi problème. Comment peut-on déterminer des services égaux et comparables en matière d'éducation, de bien-être et de santé? La réponse n'est pas évidente.

Avons-nous des critères objectifs? Ou n'avons-nous que des critères subjectifs, par exemple le fait que les gens sont contents là où ils sont, sinon, s'ils étaient vraiment mécontents de la situation de la santé au Québec, ils partiraient s'installer ailleurs. Est-ce que c'est de ce genre de critères que nous parlons? Utilise-t-on des critères objectifs pour comparer la qualité des services d'une province à l'autre? C'est quelque chose qui me dérange. Je ne suis pas sûr qu'on mesure ces notions de façon aussi objective qu'on pourrait le penser.

**M. Boothe:** Sénateur Bolduc, je suis entièrement d'accord avec vous. L'une des questions qu'on se pose est de savoir si le coût des services publics est différent. C'est généralement de là que l'on part. L'un des critères qui ont été utilisés a été de savoir s'il y avait dispersion ou congestion de la population.

Les traitements et salaires des fournisseurs de service représentent l'essentiel du coût des services publics. Faut-il tenir compte du coût de la vie pour ces personnes? Un salaire raisonnable pour un fonctionnaire à Toronto ou à Montréal coûte beaucoup plus cher qu'à Regina. Faut-il accorder plus de poids à Toronto, à Montréal ou à Vancouver? C'est manifestement un des façons dont on pourrait interpréter la question.

C'est justement parce qu'il est tellement difficile de déterminer des niveaux comparables de services que nous n'avons pas de réponse claire à la question de la pertinence. On peut déterminer s

but it is difficult to measure whether services are comparable. Should we measure outcomes? Perhaps in education we should compare province-wide tests for educational attainment. Should we measure the amount of spending? If that is the case, perhaps we should take into account different costs in the different locations. If that were the case, if Alberta gave its doctors and nurses a big raise, should that mean that the cost of providing services in Alberta is much greater than in Saskatchewan? Alberta just gave their doctors and nurses a big raise, and it is a big enough problem for Saskatchewan without reducing its equalization. This is a difficult direction in which to go.

While I am sympathetic to the needs-based approach to CHST, because of the mobility issue, I certainly would not go in that direction for equalization.

**Senator Bolduc:** The result of that is that comparable services is subjective, is that correct?

**Dr. Boothe:** No, as I understand the Constitution, it is not that provinces must provide comparable services but rather that they have the capacity to do so. Provinces choose to provide different bundles of services to their citizens based on the preferences of those citizens, expressed through general elections.

**Senator Bolduc:** The levels of satisfaction may be different.

**Senator Tunney:** Professor, I was very interested when you were talking about the tendency of provinces not to lobby or even consider changes. Provinces reflect Canadians; Canadians will tinker, but not too much.

Have you studied programs such as we have here in Canada through other countries which have something like parallel programs? We are probably recognized as innovators here, but perhaps other countries may have caught up or even exceeded our program or the mechanics of our program.

I was somewhat surprised when you said that in putting together your provincial budget in Saskatchewan, you had to hurriedly redo it because of the terms of the federal budget. I did not think that one would impact on the other to that extent. That is a situation that bothers me.

You mentioned that you were working on a formula whereby, with hope, there would be no losers. If there are no losers and everyone is actually stagnant or equal, and others are gainers, then the total would have to be substantially increased, would it not?

**Dr. Boothe:** There are a number of other countries with different equalization schemes. The one I know best is Australia. Australia is a much more centralized federation than Canada. The central government or Commonwealth in Australia collects much more revenue than does the federal government in Canada. In the past, there has been much more redistribution.

les impôts sont comparables, mais il est difficile de déterminer si les services le sont. Faut-il mesurer les résultats? Peut-être faudrait-il avoir des tests comparatifs pour déterminer le niveau scolaire atteint dans les diverses provinces. Faudrait-il mesurer le montant des dépenses? Si c'est le cas, peut-être faudrait-il tenir compte des différences de coûts selon les endroits. Dans ce cas-là, si l'Alberta accordait une forte augmentation à ses médecins et à ses infirmières et infirmiers, est-ce que cela signifierait que le coût des services en Alberta est beaucoup plus élevé qu'en Saskatchewan? L'Alberta vient d'accorder une forte augmentation à ses médecins et à ses infirmières, et c'est déjà un problème suffisamment gros pour la Saskatchewan sans parler d'une diminution de ses paiements de péréquation. Il est difficile de s'aventurer sur cette voie.

Bien que je sois favorable à la démarche du TCSPS fondée sur les besoins, à cause de cette question de la mobilité, je ne la recommanderais certainement pas pour la péréquation.

**Le sénateur Bolduc:** Autrement dit, la comparaison entre les services est subjective, n'est-ce pas?

**M. Boothe:** Non, si je comprends bien la Constitution, la question n'est pas de savoir si les provinces peuvent fournir des services comparables mais plutôt de leur en donner la capacité. Les provinces choisissent d'offrir à leurs citoyens des ensembles de services différents en fonction des préférences exprimées par les citoyens à l'occasion des élections générales.

**Le sénateur Bolduc:** Le niveau de satisfaction peut varier.

**Le sénateur Tunney:** J'ai trouvé très intéressante votre remarque lorsque vous avez dit que les provinces avaient tendance à ne pas faire de pressions ou même envisager des changements. Les provinces sont reflet des Canadiens; les Canadiens veulent bien bricoler, mais pas trop.

Êtes-vous allé voir dans d'autres pays comment fonctionnent des programmes analogues au nôtre ici au Canada? J'imagine qu'on nous considère comme des novateurs ici, mais peut-être que d'autres pays nous ont rattrapés ou ont même dépassé notre programme.

J'ai été un peu étonné de vous entendre dire que, quand vous élaboriez votre budget provincial en Saskatchewan, vous avez été obligé de le refaire à la hâte à cause des conditions du budget fédéral. Je trouve que ce budget ne devrait pas avoir une telle influence sur l'autre. C'est quelque chose qui me préoccupe.

Vous avez dit que vous travailliez sur une formule en vertu de laquelle idéalement il n'y aurait pas de perdants. S'il n'y a pas de perdants et qu'il y a simplement des provinces qui stagnent ou qui restent à un niveau égal alors que d'autres sont gagnantes, globalement il y aura une nette augmentation, n'est-ce pas?

**M. Boothe:** Divers autres pays ont des formules différentes de péréquation. Le cas que je connais le mieux est celui de l'Australie. L'Australie est une fédération beaucoup plus centralisée que le Canada. Le gouvernement central, le Commonwealth d'Australie perçoit beaucoup plus de recettes que le gouvernement fédéral au Canada. Dans le passé, il y a eu beaucoup plus de redistribution.



In Australia, for example, the total amount of redistribution is decided arbitrarily each year by the federal government, not on a formula basis. The division of the transfer is decided by a formula that includes needs. In Australia, they call those needs disabilities. That is why they had their Commonwealth Grants Commission travelling around the bumpy roads of Tasmania; in order to convince them of that disability.

Recently, Australia has made a change in their revenue structure and introduced a GST. However, in Australia when they introduced the GST, all the revenue from the GST went to the states rather than to the Commonwealth. That was done so that the states could get rid of some of their most distorting tax bases. For example, there was a tax that was applied every time you made a deposit or withdrawal from your bank account. Some of those taxes were eliminated.

Australia has quite a different system, although they have moved a bit in our direction in terms of the degree of decentralization. Canada is quite decentralized, by international standards. That is why I said at the beginning that we have the balance about right. I am not advocating a large additional amount of decentralization, perhaps because of my time in Saskatchewan.

As far as the budget in Saskatchewan is concerned, if you get a change in your revenue, positive or negative, that is equal to 4 per cent of program spending, it causes an enormous change, because you have gone through a process where many hard trade-offs have been made. You have been working toward an overall budget constraint. It is hoped that there is a rational process to arrive at that. Here I mean "rational" not only in the policy sense but also in the political sense, making the political compromises that are necessary to form a budget.

If you take that budget constraint off at the last minute, you do not get to go through the same rational process to make those spending decisions. In my experience, spending decisions made in a hurry will often be regretted down the road.

Finally, regarding the situation of there being no losers, I guess I had better be clearer. I meant to say that there would be no losers among the provinces. In order for this to work, there would have to be some restoration of federal monies to equalization. You know that now it is about 6 per cent of federal revenues. Previously, it was about 8 per cent. If we had at least a partial restoration of that share of federal revenues, then it would be possible to do this, if we do not use up all that revenue room in ad hoc or piecemeal changes beforehand.

**Senator Doody:** Professor, I wonder if we could revisit the natural resources question that we touched on briefly before. You say you are not uncomfortable with the inclusion of natural resource revenues in the formula but you do feel uncomfortable

Par exemple, en Australie, le montant total de la redistribution est décidé chaque année par le gouvernement fédéral sur une base arbitraire et non en fonction d'une formule. La répartition de montants transférés est déterminée en fonction d'une formule qui tient compte des besoins. En Australie, ces besoins sont appelés des handicaps. C'est pour cela qu'ils emmènent la Commission des subventions du Commonwealth se balader sur les routes défoncées de la Tasmanie, pour leur faire prendre conscience de ces handicaps.

L'Australie a récemment modifié sa structure de recettes en adoptant une TPS. Toutefois, toutes les recettes de cette TP allaient aux États plutôt qu'au Commonwealth. Les Australiens ont choisi cette formule pour permettre aux États de se débarrasser de certaines de leurs distorsions fiscales les plus marquantes. Par exemple, on payait une taxe à chaque fois qu'on faisait un dépôt ou un retrait à la banque. Certaines de ces taxes ont été supprimées.

L'Australie a donc un système très différent, quoiqu'elle ait un peu évolué dans notre direction pour ce qui est du degré de décentralisation. En fonction des normes internationales, le Canada est très décentralisé. C'est pour cela que je disais au début de mes remarques qu'à mon avis nous avons à peu près le bon équilibre. Je ne recommande pas de pousser beaucoup plus loin la décentralisation, peut-être à cause de mon expérience en Saskatchewan.

À propos du budget de la Saskatchewan, si vous avez un changement positif ou négatif dans vos recettes qui représentent 4 p. 100 des dépenses de programmes, cela entraîne un bouleversement énorme car vous avez dû faire de nombreux compromis très difficiles pour établir votre budget. Vous avez essayé de respecter des contraintes budgétaires d'ensemble. En principe, vous avez suivi une démarche rationnelle. Quand je dis «rationnelle», je ne parle pas seulement de l'aspect stratégique mais aussi de l'aspect politique, c'est-à-dire que vous avez fait les compromis nécessaires pour élaborer votre budget.

Or, si ces contraintes disparaissent à la dernière minute, vous n'êtes plus obligé de suivre la même démarche rationnelle pour organiser vos dépenses. Mon expérience m'a montré qu'on finit par regretter plus tard les décisions de dépenses que l'on a prises à la hâte.

Enfin, au sujet de cette idée de situation où il n'y aurait pas de perdants, je pense qu'il faudrait que je m'exprime plus clairement. Je voulais dire qu'il n'y aurait pas de perdants parmi les provinces. Mais pour cela, il faudrait un certain relèvement de montants affectés par le gouvernement fédéral à la péréquation. Vous savez que le programme représente environ 6 p. 100 des recettes fédérales. Naguère, c'était environ 8 p. 100. Si l'on rétablissait au moins partiellement ce pourcentage, il sera possible d'obtenir ce résultat à condition de ne pas englober préalablement cette marge de recettes dans des changements ponctuels ou au coup par coup.

**Le sénateur Doody:** Monsieur Boothe, j'aimerais revenir sur la question des ressources naturelles que nous avons brièvement abordée tout à l'heure. Vous dites que l'idée d'inclure les recettes des ressources naturelles dans la formule ne vous dérange pas.

with the way they are treated. Could you elaborate on that? That natural resources question is central to many of the problems the provinces have with the formula now.

**Dr. Boothe:** Maybe I could elaborate by way of an example. In Alberta, instead of the provincial government taking the natural resources as revenue, if these natural resource revenues were distributed to individuals and included in their income, that would have a different effect than if they were treated as provincial revenues.

The key thing is that when we sell natural resource revenues we are taking a physical asset and changing it into a financial asset. I can understand why the income from that financial asset should be treated as revenue, but I am not sure whether the proceeds from the sale of the capital asset should be treated all as revenue in the beginning.

This is a complicated issue. It is something that would require a lot of analysis. It is one of the reasons that, in order to avoid that kind of problem, I have advocated a macro formula, because a macro formula does not hinge on those kinds of questions.

**Senator Doody:** The major concern, as with the non-renewable resources, which obviously is a sale of a capital asset, the property of the people of the province, is whether it would be possible to somehow depreciate or write them down over a period of time and deduct the depreciation from the value of the asset? One day there will be no more nickel in Voisey's Bay. So far, it seems to be a pretty permanent fixture, but eventually it might very well turn out to be a disappearing resource. Is there some way that the equalization formula or the provincial revenues could be adjusted to compensate for the loss of the resource?

**Dr. Boothe:** The first thing required is a change in the way those revenues are treated by the provincial governments rather than the federal government. Yes, it probably is possible to do that. My caution is that the variation in the value that comes from changes in the price of the commodity will probably far outweigh the variations in the value due to the fact that it is becoming depleted.

That is certainly true of oil and gas. If you looked at the capital gains and losses to Alberta's stock of oil and gas over the past several years, when oil has been as low as 14 and as high as 35, and natural gas has been as low as 2 and as high as 11, they certainly by far swamp any depletion of the physical quantity of oil and gas in Alberta. Therefore, it is not a trivial matter.

**Senator Banks:** You were careful to say that there are no provincial losers and therefore, although "loser" is not perhaps the right word, a redone formula that you have in mind would imply that, as you have said, the Government of Canada would be spending more money. Would you comment on that in light of the fact that in the past few years — and I cannot remember exactly when this happened — in the aggregate, provincial revenues in Canada considerably exceeded the revenues of the Government of Canada? That was not formerly the case. I would suggest it was

mais que ce qui vous dérange, c'est le traitement de ces recettes. Pourriez-vous développer un peu cette idée? La question des ressources naturelles est au coeur d'une bonne partie des problèmes que les provinces ont avec cette formule actuellement.

**M. Boothe:** Peut-être pourrais-je vous donner simplement un exemple. En Alberta, au lieu que ce soit le gouvernement provincial qui encaisse les recettes des ressources naturelles, si l'on distribuait ces recettes aux contribuables pour les inclure dans leur revenu, ce ne serait pas la même chose que si on les traitait comme des recettes provinciales.

L'élément clé, c'est que quand nous vendons nos ressources naturelles, nous prenons un bien physique que nous transformons en bien financier. Je comprends qu'on traite comme recettes les revenus de ce bien financier, mais je ne suis pas sûr qu'on doive traiter entièrement comme recettes au départ les revenus de la vente d'un bien immobilisé.

C'est une question complexe qui mériterait une analyse très approfondie. C'est l'une des raisons pour lesquelles, afin d'éviter ce genre de problème, j'ai recommandé une formule reposant sur un indicateur global, car une telle formule ne s'articule pas sur ce genre de questions.

**Le sénateur Doody:** Le grand problème, pour les ressources non renouvelables, puisqu'il s'agit manifestement de la vente de biens immobilisés qui appartiennent à la population de la province, c'est de savoir si l'on pourrait amortir ce bien sur une certaine période et déduire cet amortissement de la valeur du bien. Un jour, il n'y aura plus de nickel dans Voisey's Bay. Jusqu'à présent, il semble y avoir un approvisionnement permanent, mais il se pourrait très bien qu'un jour la ressource disparaisse. Y a-t-il un moyen d'ajuster la formule de péréquation ou les recettes provinciales pour compenser la perte de ces ressources?

**M. Boothe:** La première chose à faire, c'est de modifier la façon dont ces recettes sont traitées par les gouvernements provinciaux plutôt que par le gouvernement fédéral. Certes, c'est probablement possible de faire ce que vous dites. Je ferais cependant une mise en garde car la valeur de cette denrée change sans doute infiniment plus en fonction des fluctuations des cours que de l'épuisement des réserves.

C'est clairement le cas pour le pétrole et le gaz. Si vous regardez les gains et pertes en capital dans le secteur du pétrole et du gaz en Alberta ces dernières années, où le pétrole est descendu jusqu'à 14 \$ et monté jusqu'à 35 \$, alors que le gaz naturel descendait jusqu'à 2 \$ et montait jusqu'à 11 \$, vous avez là des écarts infiniment plus significatifs que ceux entraînés par l'épuisement des réserves de pétrole et de gaz de l'Alberta. Ce n'est donc pas un simple détail.

**Le sénateur Banks:** Vous avez pris soin de préciser qu'il n'y avait pas de perdants au niveau des provinces, quoique «perdants» ne soit peut-être pas le terme approprié, et la formule remaniée que vous envisageriez consisterait, comme vous l'avez dit, à faire injecter plus d'argent par le gouvernement du Canada. Pourriez-vous développer un peu cela étant donné que ces dernières années — et je ne me souviens pas exactement quand cela s'est produit — les recettes provinciales d'ensemble au Canada ont largement dépassé les recettes du gouvernement du



an easier case to make, when it was the other way around, that the Government of Canada ought to top up this and that. However, since provincial revenues now exceed federal revenues, does that have any impact or importance in what you are talking about?

**Dr. Boothe:** Senator Banks, I read that comment in the testimony that I have reviewed. To be honest, I think it is a red herring. The point is, how do provincial revenues compare with provincial spending responsibilities, and how do federal revenues compare with federal spending responsibilities?

Going forward, the provinces have expanded because the programs that they have to fund have expanded, especially education and, on the top of the list, health care. Of course, that is a subject for another day.

I believe that that is really a red herring. The reason I do not think the adequacy question has been settled is that, certainly, the share of federal revenues that goes to equalization has declined from about 8 per cent to about 6 per cent, but at the same time, the relative disparity of the provinces has also declined. If the program's design is to compensate for these disparities, and if the disparities have declined, and the differences in fiscal capacity have declined, then you would expect the amount of federal money devoted to the program to likewise decline. What is not settled is whether it has declined by too much, the right amount or not enough. I do not think we have the answer to that question.

**Senator Furey:** Professor Boothe, when you were talking about going to a macro system and using income as a yardstick, you stated that distribution was on a proportionate basis of income, depending on how it varied from the national average. Is there not built into that a kind of needs function or component, when you determine how salaries are determined, for example, in a province such as Newfoundland and Labrador?

**Dr. Boothe:** It may indirectly, senator, but I view needs as trying to measure the costs of providing public services in different jurisdictions.

**Senator Furey:** If a hospital in Corner Brook, for example, has a budget to provide hospital care and it determines that, in order to provide a certain level of care, salaries have to be at a certain level, that builds into that whole macro formula, if you are using income, a type of needs element?

**Dr. Boothe:** I guess indirectly it would have that effect, but depending on how large the public service is, and how different the wages and salaries are, my view is simply that, instead of these 33 tax bases, if we just take a single indicator of our variations from the national standard — and here I say national: a 10-province standard — we get big benefits in accountability and transparency. We also reduce some of the tax-back problems that people have talked about, because it is spread over the entire

Canada, alors que ce n'était pas le cas auparavant? Je pense qu'il était plus facile de soutenir, à l'époque où c'était l'inverse, que le gouvernement du Canada devait compléter les recettes. Mais comme les recettes provinciales dépassent maintenant les recettes fédérales, est-ce que cela change quelque chose à la thèse que vous avancez?

**M. Boothe:** Sénateur Banks, j'ai lu ce commentaire dans les témoignages que j'ai examinés. Bien franchement, je crois que c'est une fausse piste. La véritable question est de savoir comment se comparent les recettes provinciales et les responsabilités provinciales en matière de dépenses d'une part et les recettes fédérales et les responsabilités fédérales en matière de dépenses d'autres part.

Les responsabilités des provinces ont augmenté parce que les programmes qu'elles doivent financer se sont développés notamment dans le domaine de l'éducation et, au sommet de la liste, celui de la santé. Évidemment, cela fera l'objet d'un autre débat.

Je pense vraiment que c'est une fausse piste. Je ne pense pas qu'on ait réglé la question de savoir si les versements fédéraux sont adéquats car certes, la part des recettes fédérales qui est affectée à la péréquation est tombée de 8 p. 100 à 6 p. 100 environ, mais en même temps la disparité relative des provinces a aussi diminué. Si l'objectif du programme est de compenser les écarts entre les provinces et que ces écarts se sont réduits et que les écarts de capacité fiscale se sont aussi réduits, il est logique que la contribution fédérale ait aussi diminué. La question qui n'est pas tranchée, c'est celle de savoir si cette réduction a été excessive, insuffisante ou juste. Je ne pense pas que nous ayons la réponse à cette question.

**Le sénateur Furey:** Monsieur Boothe, quand vous parliez d'utiliser un système global en prenant le revenu comme indicateur, vous avez dit que la répartition se faisait proportionnellement au revenu, en fonction de son écart par rapport à la moyenne nationale. Cette formule ne comporte-t-elle pas intrinsèquement une forme de facteur reposant sur les besoins lorsque vous examinez la façon dont sont établis les salaires dans une province comme Terre-Neuve ou le Labrador, par exemple?

**M. Boothe:** C'est possible indirectement, sénateur, mais pour moi les besoins sont une façon de mesurer les coûts de prestations des services publics dans les diverses provinces.

**Le sénateur Furey:** Si par exemple un hôpital de Corner Brook dispose d'un budget pour les soins hospitaliers et détermine que, pour assurer un certain niveau de soins, il faut que les salaires soient à tel ou tel niveau, cela introduit une forme de facteur fondé sur les besoins dans toute votre formule globale, puisque vous vous servez du revenu.

**M. Boothe:** J'imagine que ce serait vrai indirectement, mais selon l'importance de votre fonction publique et les différences au niveau des salaires et traitements, je crois néanmoins que si l'on avait un seul indicateur plutôt que ces trois indicateurs fiscaux pour mesurer nos écarts par rapport à la moyenne nationale — et quand je dis nationale, je veux parler d'une norme de 10 provinces — nous serions largement gagnants sur le plan de la comptabilité et de la transparence. Nous réduirions aussi les problèmes de

economy. I would not want to go too far down the road that incorporated needs.

**The Chairman:** For the record, the new, very simple standard would be per capita personal income pre-tax in each province. Those provinces that were below the national average would be compensated by the federal treasury to bring them up to the national average; is that correct?

**Dr. Boothe:** That would be a good example of a macro formula.

**The Chairman:** That is it; nothing else. It would not be difficult if someone had the tables in front of them to make a quick calculation as to what the program would be worth nationally, in terms of what it would cost the federal treasury today, and also what it would mean to each province. Have you done that?

**Dr. Boothe:** Mr. Chairman, when I did this before, it was for an interprovincial equalization scheme that rolled together the CHST and regionally specific portions of employment insurance. Certainly, I would not argue that my previous work is directly relevant to what you are talking about now.

**The Chairman:** You are not suggesting that the government ought to consider rolling the CHST or regionally specific parts of the EI program into this; is that correct?

**Dr. Boothe:** There was absolutely no appetite for that idea when I proposed it earlier. However, the scheme that you mentioned a moment ago is exactly the kind of thing that federal and provincial officials are examining at present. They are working out all of the consequences. What you want to avoid, when you make a big change like this, as far as it is possible, are the unintended consequences that often accompany big changes.

**The Chairman:** That is why your counterparts are so reluctant to commit to anything except improvements in the present system?

**Dr. Boothe:** That is correct.

**Senator Bolduc:** We are facing a problem of economic analysis on the one side and the economics of politics on the other side. This is a way for the federal government to individually satisfy most people so that, at the end of the day, nobody will be not very happy but everyone will be fairly happy. That stands against transparency, in my opinion, but that is the way it works.

You will probably have a tendency to agree with what I say. On the one side it is clean, and it will work this way. As a slight variation, I would not necessarily take the average; I would take a kind of median instead in the income. Otherwise, when we hit

récupération fiscale dont certains ont parlé, parce que la formule s'appliquerait à l'économie toute entière. J'hésiterais à m'aventurer trop loin sur la route d'une formule incorporant les besoins.

**Le président:** Pour le compte rendu, je précise que la nouvelle norme très simple reposerait sur le revenu personnel par habitant avant impôt dans chaque province. Les provinces qui seraient en dessous de la moyenne nationale recevraient une compensation du Trésor fédéral pour remonter au niveau de la moyenne nationale, c'est bien cela?

**M. Boothe:** C'est un bon exemple de formule globale.

**Le président:** C'est tout simplement cela, et rien d'autre. Quelqu'un qui aurait les tableaux sous les yeux pourrait très facilement calculer la valeur du programme à l'échelle nationale, le coût actuel pour le Trésor fédéral et aussi ce que cela signifierait pour chaque province. Vous l'avez fait?

**M. Boothe:** Monsieur le président, quand je l'ai fait, c'était pour un programme de péréquation interprovincial qui visait à regrouper le TCSPS et des aspects spécifiquement régionaux de l'assurance-emploi. Je ne voudrais certainement pas prétendre néanmoins que mes travaux antérieurs sont pertinents à notre discussion présente.

**Le président:** Vous ne suggérez pas que le gouvernement envisage d'intégrer le TCSPS ou des éléments spécifiquement régionaux du programme d'assurance-emploi à ce programme, n'est-ce pas?

**M. Boothe:** C'est une idée qui n'a suscité strictement aucun intérêt quand je l'ai proposée précédemment. Toutefois, le dispositif dont vous avez parlé il y a quelques instants est exactement le genre de chose que les autorités fédérales et provinciales examinent actuellement. Ces autorités essaient d'en déterminer toutes les conséquences. Ce que l'on veut éviter, quand on procède à un changement d'une telle importance, ce sont toutes les retombées indésirables qui peuvent accompagner ces grands bouleversements.

**Le président:** C'est pour cela que vos homologues sont si réticents à envisager autre chose que de simples améliorations du système actuel?

**M. Boothe:** C'est juste.

**Le sénateur Bolduc:** Nous avons là un problème d'analyse économique d'un côté et d'économie politique de l'autre. Le gouvernement fédéral a un moyen de donner satisfaction individuellement à la plupart des gens de sorte qu'en fin de compte, personne n'est très content, mais tout le monde est relativement content. Je pense que ce n'est pas très bon pour la transparence, mais c'est comme cela que les choses fonctionnent.

Vous allez probablement avoir tendance à être d'accord avec ce que je dis. D'un côté, c'est une formule propre et elle fonctionne comme cela. À titre de nuance, cependant, je n'opterais pas nécessairement pour la moyenne, et je prendrais plutôt une sorte



Alberta, it would be viewed in such a way that is not reasonable. I suspect that is what would happen.

You must have an equity, but not necessarily equality. After all, if they are richer, they are richer. That is the way it is for the time being. I do not see it as an equity problem in the sense that everyone must be on the same level. I do not think it is fair to say that. What do you think?

**Dr. Boothe:** I said at the beginning that I am a strong supporter of equalization. If you travel outside Canada, as I do from time to time, and talk about intergovernmental relations, you will realize that people around the world look to Canada as one of the best examples of a well-functioning federation.

One of the reasons Canada functions so well is that we take this time to constantly work on these programs to try to get them to fit the circumstances. We debate and discuss, and sometimes we make changes and sometimes they are big changes.

The changes to the CHST that came in the first mandate of the current government were big. They were huge. Sometimes they are small, changing this tax base or the other. However, it is because we devote all this energy to the system that it works so well. That is why I am pleased to participate in this process that you have going because this is part of the ongoing work that makes Canada one of the world's best federations.

**Senator Banks:** Out of curiosity, the program which you were designing which you said did not find any favour anywhere, that you described as interprovincial, would that involve provinces literally writing cheques to each other?

**Dr. Boothe:** That is correct, contributing to an interprovincial equalization scheme.

**Senator Banks:** We heard a strong and convincing argument that we must take care to bear in mind the constitutional description as it now consists of equalization: that is, as you have described, to provide roughly comparable services as opposed to straying into the area of making it into a program of income redistribution. Would not a macro formula based upon personal income constitute, in effect, a redistribution of personal income in Canada and not be a proper part of the equalization formula, plan and intent as it is now set out constitutionally?

**Dr. Boothe:** I read those comments to which you refer. That is a matter on which we would disagree.

Richard Bird, a professor at the University of Toronto, said that equalization is a political bargain between the provinces and the federal government. Ultimately, that is what it is. If the goal of the program is to provide the capacity for provinces to provide comparable services at comparable levels of taxation, then that is how it should be judged. It is not the how of the program; it is whether it accomplishes its constitutional mandate. Using one tax

de médiane pour le revenu. Sinon, dans le cas de l'Alberta, c'est risqué d'avoir quelque chose qui ne sera pas raisonnable. J' imagine que c'est ce qui se passerait.

On veut réaliser l'équité, mais pas nécessairement l'égalité. Après tout, s'ils sont plus riches, ils sont plus riches. C'est comme cela pour l'instant. Pour moi, équité ne signifie pas que tout le monde doit être au même niveau. Je ne pense pas que ce soit juste de dire cela. Qu'en pensez-vous?

**M. Boothe:** J'ai dit au début que j'étais un partisan convaincu de la péréquation. Si vous voyagez à l'étranger, comme je le fais de temps à autre, et que vous discutez de relations intergouvernementales, vous allez constater qu'un peu partout dans le monde les gens considèrent que le Canada est l'un des meilleurs exemples de bon fonctionnement d'une fédération.

Si nous fonctionnons si bien, c'est parce que nous prenons le temps de remanier constamment ces programmes pour les adapter aux circonstances. Nous en discutons et nous en débattons, nous les modifions, et quelquefois même nous les modifions en profondeur.

Les changements apportés au TCSPS durant le premier mandat du gouvernement actuel ont été considérables. Ils ont été énormes. Quelquefois, ce sont de petites modifications, on modifie un simple assiette fiscale quelconque. Mais c'est parce que nous consacrons toute cette énergie au bon fonctionnement de ce système qu'il fonctionne si bien. C'est pour cela que je suis heureux de participer à vos travaux, car ils contribuent à cet effort constant qui fait du Canada l'une des meilleures fédérations au monde.

**Le sénateur Banks:** Par curiosité, dans le programme que vous aviez conçu et qui n'a trouvé aucune oreille réceptive, d'après ce que vous nous avez dit, ce programme interprovincial, les provinces s'écrivaient-elles littéralement des chèques les unes aux autres?

**M. Boothe:** En effet, elles contribuaient à un régime de péréquation interprovincial.

**Le sénateur Banks:** On nous a expliqué de façon très convaincante qu'il fallait bien garder à l'esprit la description constitutionnelle de la péréquation actuelle, c'est-à-dire un programme qui, comme vous l'avez montré, vise à assurer des services grosso modo comparables et qu'il fallait éviter de nous aventurer sur la voie d'une formule de redistribution du revenu. Or, une formule globale reposant sur le revenu personnel ne serait-elle pas en fait une formule de redistribution du revenu personnel qui s'écarterait de la formule, du plan et de l'intention de la péréquation telle qu'elle est actuellement formulée constitutionnellement?

**M. Boothe:** J'ai lu les commentaires auxquels vous faites allusion, mais je ne suis pas d'accord sur ce point.

Richard Bird, professeur à l'Université de Toronto, a dit que la péréquation était un marchandage politique entre les provinces et le gouvernement fédéral. C'est effectivement le cas en bout de ligne. Si l'objectif du programme est de donner aux provinces la capacité d'assurer des services comparables à des niveaux de fiscalité comparables, c'est effectivement comme cela qu'on doit le juger. La question n'est pas de savoir comment le programme

base or another, or a macro indicator or another, is not really relevant. When we judge these programs and alternatives, we should address what does the best job at giving provinces that capacity to provide comparable services at comparable levels of taxation. Whichever formula does the best job, that is the one we should pick.

**The Chairman:** Thank you. I think you know, Professor Boothe, that this has been extremely enjoyable and interesting for all of us. You will have seen that from the participation of all the members of the committee. We thank you very much.

Honourable senators, that is a good note on which to end our public hearings on this subject. I do not know whether we will take your advice to lob the ball back to the Department of Finance. We may be braver than that; we will see.

The committee adjourned.

fonctionne, mais s'il accomplit le mandat constitutionnel qui lui est assigné. Peu importe qu'on utilise une assiette fiscale ou une autre, un indicateur global ou un autre. Quand on compare ces programmes à d'autres programmes possibles, la question qu'il faut se poser est de savoir lequel est le plus susceptible de donner aux provinces la capacité de fournir des services comparables à des niveaux de fiscalité comparables. La formule à choisir, c'est celle qui donne les meilleurs résultats.

**Le président:** Merci. Je pense que vous vous rendez compte, monsieur Boothe, que cette séance a été passionnante pour nous tous. La participation de tous les membres du comité en a témoigné. Nous vous remercions.

Honorables sénateurs, voilà une excellente note pour conclure notre débat public sur cette question. Je ne sais pas si nous suivrons votre conseil de renvoyer la balle au ministre des Finances. Nous serons peut-être plus audacieux; nous verrons.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the University of Alberta:*

Paul Boothe, Professor.

*De l'Université de l'Alberta:*

Paul Boothe, professeur.



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la  
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## National Finance

## Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Wednesday, November 21, 2001

---

Le mercredi 21 novembre 2001

---

Issue No. 30

Fascicule n° 30

**First meeting on:**  
Supplementary Estimates (A)  
for the fiscal year ending March 31, 2002

---

**Première réunion concernant:**  
Le Budget supplémentaire des dépenses (A)  
pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, November 6, 2001:

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Poy:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2002.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 6 novembre 2001:

L'honorable sénateur Robichaud, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Poy,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

La motion mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, November 21, 2001

(35)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:46 p.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Lynch-Staunton, Mahovlich, Murray, P.C., Stratton and Tunney (10).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From the Treasury Board of Canada:*

Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch;

David Bickerton, Acting Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Comptrollership Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 6, 2001, the committee undertook its examination of the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2002.

Mr. Neville made an opening statement and, with Mr. Bickerton, answered questions from members of the committee.

At 7:03 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 21 novembre 2001

(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales réunit aujourd'hui, à 17 h 46, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bank, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Lynch-Staunton, Mahovlich, Murray, c.p., Stratton et Tunney (10).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*Du Conseil du Trésor du Canada:*

Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction de la fonction de contrôleur;

David Bickerton, directeur exécutif intérimaire, Division des opérations et des prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 6 novembre 2001, le comité entreprend son examen du Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

M. Neville fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Bickerton, répond aux questions des membres du comité.

À 19 h 03, le comité suspend ses travaux jusqu'à la prochaine convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 21, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:46 p.m. to examine the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2002.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.  
[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2002. You will know, from previous experience, that we should report on these Supplementary Estimates sometime during the first week of December because the supply bill is apt to be presented in the House of Commons on December 4 and may arrive in the Senate as early as December 5. It will probably be debated the next week if all goes according to plan, as it seldom does.

In any case, we will begin our consideration of Supplementary Estimates (A) this evening. We have officials from the Treasury Board. You will recognize Richard J. Neville. He is the Deputy Comptroller General now of the Comptrollership Branch, and with him is Mr. David Bickerton, the Acting Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate of the Comptrollership Branch. Mr. Neville has an opening statement to make, copies of which are before honourable senators in both official languages.

**Mr. Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch, Treasury Board of Canada:** Honourable senators, I am appearing before you today to discuss the government's Supplementary Estimates (A) for the fiscal year 2001-02 introduced in Parliament on November 1, 2001. I am pleased to have Mr. David Bickerton joining me today.

Let me begin by stating that from a fiscal planning perspective, these Supplementary Estimates seek Parliament's approval to spend \$4.8 billion on expenditures, voted appropriations, for 2001-02. These were provided for within the \$167.1 billion in overall planning for 2001-02, as set out in the October 2000 Economic Statement and Budget Update, and adjusted to include the impact of the policy initiatives announced in the May 2001 Economic Update. These estimates were not included in the 2001-02 Main Estimates.

These estimates also provide information to Parliament about a net increase of \$2.1 billion in changes to projected statutory spending from amounts forecast in the Main Estimates. As you know, Parliament has already approved this spending in separate legislation. These items include, for example, \$1.25 billion for a grant to the Canadian Foundation for Innovation, and an increase of \$616 million in fiscal equalization payments to provinces.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 17 h 46 pour examiner le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.  
[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous examinons le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice qui se termine le 31 mars 2002. Vous savez par expérience que nous devons faire rapport sur ce budget au cours de la première semaine de décembre car le projet de loi de crédits pourra être présenté à la Chambre des communes le 4 décembre et pourrait parvenir au Sénat dès le 5 décembre. Il sera probablement discuté la semaine prochaine si tout se déroule comme prévu, ce qui est rarement le cas.

Quoi qu'il en soit, nous allons commencer notre examen du Budget supplémentaire (A) ce soir. Nous accueillons des hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor. Vous aurez reconnu Richard J. Neville. Il est maintenant sous-contrôleur général à la Direction de la fonction de contrôleur, et il est accompagné de M. David Bickerton, directeur exécutif intérimaire, Division des opérations et prévision des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur. M. Neville va faire un exposé d'ouverture dont les honorables sénateurs ont reçu un exemplaire dans les deux langues officielles.

**M. Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction de la fonction de contrôleur, Conseil du Trésor du Canada:** Honorables sénateurs, je compare devant vous aujourd'hui pour vous parler du Budget supplémentaire des dépenses (A) du gouvernement pour l'année financière 2001-2002, qui a été déposé le 1er novembre 2001. Je suis très heureux que M. David Bickerton se joigne à moi aujourd'hui.

Permettez-moi tout d'abord d'affirmer que, du point de vue de la planification des recettes fiscales, ce Budget supplémentaire des dépenses vise à obtenir l'approbation du Parlement en vue de consacrer une somme de 4,8 milliards de dollars aux dépenses — crédits approuvés — pour 2001-2002. On avait prévu ce genre de dépenses dans le cadre de la planification globale de 167,1 milliards de dollars pour 2001-2002 comme il est énoncé dans l'Énoncé économique et la mise à jour budgétaire d'octobre 2000 et le montant a été rajusté pour tenir compte de l'impact des initiatives stratégiques annoncées dans la Mise à jour économique de mai 2001. Ces prévisions n'ont pas été incluses dans le Budget principal des dépenses de 2001-2002.

Ces prévisions présentent également au Parlement de l'information sur une augmentation nette de 2,1 milliards de dollars pour modifier les dépenses législatives prévues à partir des sommes prévues dans le Budget principal des dépenses. Comme vous le savez, le Parlement a déjà approuvé cette dépense dans une mesure législative séparée. Ces articles englobent notamment une subvention de 1,25 milliard de dollars versée à la Fondation



## [Translation]

Regarding items affecting more than one organization, \$425.9 million for 69 departments and agencies under the carry-forward provision to meet operational requirements originally provided for in 2000-01.

This provision is intended to reduce the year-end spending and improve cash management of operating budgets. It allows managers to carry forward, from one fiscal year to the next, and amount of up to 5 per cent of their operating budget of the previous fiscal year. The operating budget includes salaries, operating expenses and minor capital expenditures.

Allocations will be as follows: \$382.3 million for compensation for collective bargaining; \$216.5 million to 27 departments and agencies for incremental funding to address core operational and capital requirements; \$164.6 million to 10 departments and agencies for incremental information management and technology infrastructure requirements; \$114.4 million for the Canadian Firearms Program; \$100.0 million for the Sustainable Development Technology Fund; \$98.6 million for Government On-Line initiatives; \$96.9 million for public security and antiterrorism initiatives; and \$62.5 million for the Federal Tobacco Control Strategy.

## [English]

Items affecting a single organization include \$550 million to Agriculture and Agri-Food Canada under the Farm Income Protection Act for contributions to farmers to provide immediate assistance to help them deal with hardships experienced last year; \$225.3 million to the Canada Customs and Revenue Agency to address operational workload pressures and pursue revenue-generation initiatives; \$221.9 million to Transport Canada to provide assistance to air carriers; \$160 million, for losses incurred due to temporary closure of Canadian air space, and additional payments to VIA Rail in support of an expanded capital investment program, \$61.9 million; \$152.5 million to National Defence for additional costs for NATO Flying Training in Canada and other profession services — \$98.8 million — and pay comparability and pay adjustments for military judges, medical and dental officers — \$53.7 million; \$114.8 million to Fisheries and Oceans Canada for the Fisheries Access Program; \$109.7 million to the Canadian Institutes of Health Research for program enhancements; \$97.1 million to the Department of Foreign Affairs and International Trade for contributions to provinces related to softwood lumber export controls; \$74.5 million to Indian and Northern Affairs Canada for the settlement of specific claims with the Horse Lake First Nation and the Fishing Lake First Nation; \$60 million to the Canadian Broadcasting Corporation to strengthen and revitalize radio and television programs; \$57.7 million to Health Canada in support of federal hepatitis C initiatives; \$57.3 million to the Cape Breton Development Corporation for additional costs, including workforce adjustments; \$53 million to the Privy Council Office

canadienne pour l'innovation et une augmentation de 616 millions de dollars en paiements de péréquation aux provinces.

## [Français]

Quant aux dépenses touchant plus d'une organisation, il s'agit de 425,9 millions de dollars à 69 ministères et organismes en vertu de la disposition relative au report pour répondre à divers besoins opérationnels prévus à l'origine pour 2000-2001.

Cette mesure vise à réduire les dépenses de fin d'exercice et à améliorer la gestion des budgets de fonctionnement. Elle permet aux gestionnaires de reporter, d'un exercice à un autre, un montant jusqu'à concurrencer de 5 p. 100 de leur budget de fonctionnement de l'exercice précédent. Le budget de fonctionnement comprend les salaires, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital secondaires.

Sont alloués: 382,3 millions de dollars à titre de compensation pour la négociation collective; 216,5 millions de dollars aux 27 ministères et organismes en fonds supplémentaires pour répondre aux principaux besoins de fonctionnement et besoins en capital; 164,6 millions de dollars aux dix ministères et organismes pour des besoins accrus en matière d'infrastructure technologique; 114,4 millions de dollars pour le Programme canadien de contrôle des armes à feu; 100 millions de dollars pour le Fonds d'appui technologique au développement durable; 98,6 millions de dollars pour les initiatives du gouvernement en direct; 96,9 millions de dollars pour des initiatives liées à la sécurité publique et aux mesures antiterroristes; et 62,5 millions de dollars pour la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme.

## [Traduction]

Les postes touchant une seule organisation représentent 550 millions de dollars à Agriculture et Agroalimentaire Canada, pour les contributions pour la gestion des risques agricoles en vertu de la Loi sur la protection du revenu agricole; 225,3 millions de dollars à l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour couvrir les besoins de fonctionnement liés à la charge de travail et poursuivre les initiatives de production de recettes; 221,9 millions de dollars à Transports Canada pour accorder de l'aide aux transports aériens; 160 millions pour les pertes encourues par la fermeture temporaire de l'espace aérien du Canada et des fonds supplémentaires à VIA Rail comme soutien à un programme d'immobilisations élargi, 61,9 millions de dollars; 152,5 millions de dollars à la Défense nationale pour des coûts supplémentaires relatifs aux programmes d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada et à d'autres services professionnels, 98,8 millions de dollars, comparabilité et redressement des soldes pour des juges, médecins et dentistes militaires, 53,7 millions de dollars; 114,8 millions de dollars à Pêches et Océans Canada pour le Programme d'accès aux pêches; 109,7 millions de dollars aux Instituts de recherche en santé du Canada pour l'amélioration de programmes; 97,1 millions de dollars au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour des contributions versées aux provinces pour les contrôles des exportations de bois d'oeuvre; 74,5 millions de dollars au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour le règlement de revendications particulières de la Première nation de Horse Lake et de la Première nation de Fishing Lake; 60 millions de dollars à la Société Radio-Canada pour améliorer et revitaliser les

for the Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada; \$50 million to the Canadian International Development Agency for programming against hunger and malnutrition through international development and nutritional institutions.

Non-budgetary includes \$6 million to Indian and Northern Affairs Canada for additional loan requirements.

The aforementioned items represent \$3,491.5 million of the \$4,830 million for which parliamentary approval is sought. The \$1,338.5 million balance is spread among a number of other departments and agencies. The specific details are included in the Supplementary Estimates.

With respect to the update to Parliament on forecast statutory expenditures, \$2,122.9 million of the \$6,952.9 million in spending identified in the Supplementary Estimates represent adjustments to projected statutory spending that had been previously authorized by Parliament. The updates shown in these Supplementary Estimates are provided for information purposes only.

The major statutory items to which there are changes in the projected spending amounts as follows: Budgetary, \$1,250 million to the Department of Finance Canada for a grant to the Canadian Foundation for Innovation; \$616 million to the Department of Finance Canada for transfer payments to provincial and territorial governments; \$56.4 million to the Commissioner for Federal Judicial Affairs for payments pursuant to the Judges Act.

Non-budgetary includes \$172 million to Department of Finance Canada for the issuance of a loan to the International Monetary Fund's Poverty Reduction and Growth Facility.

The above major statutory items represent adjustments totalling \$2,094.4 million out of the \$2,122.9 million in adjustments. The \$28.5 million balance is spread among a number of other departments and agencies. The specific details are included in the Supplementary Estimates.

[Translation]

Mr. Chairman, this concludes my opening statement. I will now be happy to answer your questions.

**The Chairman:** The amount of \$164.6 million requested is clearly sufficient to draw the attention of the Leader of the Opposition, who is with us tonight.

[English]

**Senator Lynch-Staunton:** This is one committee where I know I can contribute nothing and come away with a lot because I always appreciate the help and information our friends from Treasury Board are willing to share with us.

émissions de radio et de télévision; 57,7 millions de dollars à Santé Canada pour appuyer des initiatives fédérales relatives à l'hépatite C; 57,3 millions de dollars à la Société de développement du Cap-Breton pour des coûts supplémentaires, y compris le réaménagement des effectifs; 53 millions de dollars au Bureau du Conseil privé pour le Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones; 50 millions de dollars à l'Agence canadienne de développement international pour des programmes de lutte contre la faim et la malnutrition par le biais des institutions internationales de développement et d'alimentation.

Les postes non budgétaires incluent 6 millions de dollars au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour des besoins de prêts supplémentaires.

Les principaux postes susmentionnés représentent 3 491,5 millions de dollars des 4 830 millions de dollars pour lesquels l'autorisation du Parlement est demandée. Le solde de 1 338,5 millions de dollars est réparti entre un certain nombre de ministères et d'organismes. Des détails précis figurent dans le Budget supplémentaire des dépenses.

Au chapitre des informations sur les changements apportés aux dépenses législatives prévues, des 6 952,9 millions de dollars en dépenses identifiées dans le Budget supplémentaire des dépenses, 2 122,9 millions de dollars correspondent à des rajustements aux dépenses législatives prévues déjà autorisées par le Parlement et sont fournis uniquement à titre d'information.

Voici les principaux postes législatifs pour lesquels les dépenses prévues ont été modifiées: Poste budgétaire, 1 250 millions de dollars au ministère des Finances Canada pour une subvention à la Fondation canadienne pour l'innovation; 616 millions de dollars au ministère des Finances Canada pour des paiements de transfert aux gouvernements provinciaux et territoriaux; 56,4 millions de dollars au Commissaire à la magistrature fédérale pour des paiements effectués en vertu de la Loi sur les juges.

Le poste non budgétaire correspond à 172 millions de dollars au ministère des Finances Canada pour l'émission d'un prêt à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du Fonds monétaire international.

Des 2 122,9 millions de dollars, les principaux postes législatifs susmentionnés représentent un rajustement totalisant 2 094,4 millions de dollars. Le solde de 28,5 millions de dollars, réparti entre un certain nombre de ministères et d'organismes, figure en détail dans le Budget supplémentaire des dépenses.

[Français]

Monsieur le président, cela conclut mes remarques préliminaires. Je serai heureux de répondre à toutes vos questions.

**Le président:** Il est certain que le montant de 164,6 millions de dollars mentionné suffira pour attirer l'attention du chef de l'opposition, qui est parmi nous ce soir.

[Traduction]

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce comité est un comité auquel je sais que je ne peux rien apporter mais d'où je repars toujours comblé car j'apprécie toujours l'aide et les renseignements que nos amis du Conseil du Trésor ont la gentillesse de nous apporter.



I have two areas for discussion that are linked. The main one is the Sustainable Development Fund, which was the topic of debate, as you know, in front of the Energy Committee and in the Senate. In summary, the Energy Committee reported to the Senate that the way that the monies were given to a non-profit corporation was an affront to Parliament.

I am not asking you to comment on that but I will ask you to comment on the Auditor General's report, which details the entire transaction from beginning to end, and since I see everyone is familiar with her comments I will summarize them by saying that she is troubled by the way this was done. She points out, and I quote:

I also question Government statements that the Corporation had to be established and the funds transferred to it quickly or the spending authority for the initiative would lapse. Parliament had not granted any spending authority for 2000-2001; therefore, there was no spending authority to lapse.

I could go on at length on the background to this, but to save time and assuming everyone is familiar with the topic, my first question is: If there is no parliamentary authority for the expenditure of funds, how can Treasury Board advance those funds?

**Mr. Neville:** Mr. Chairman, I certainly appreciate the opportunity to clarify that particular transaction. I will go through more of a chronological sequence of events to help you understand what actually transpired. I trust that that should answer your concerns.

After the Budget 2000 announcement, legislation was drafted to create a foundation. To put it in perspective, the Minister of Finance announced this initiative responding to a significant environmental climate change priority addressing the Kyoto Protocol in the February 2000 budget. After that, while the existing program legislation of both the Minister of Natural Resources Canada and the Minister of Environment, together with the funding agreement with the private sector corporation would have been sufficient for the long-term management of the fund, the government preferred to have a legislative foundation. A legislative foundation provides additional parliamentary oversight and allows flexibility to change the mandate of the organization if need be.

Legislation was initially introduced into the House in October 2000. Remember though that this was introduced in the budget speech in February 2000. With the call of the election, Bill C-46 died on the Order Paper and was tabled again in February 2001, as Bill C-4, after the election. Parliament gave Royal Assent to Bill C-4 on June 14, 2001.

The act created the Canada Foundation for Sustainable Development Technology. However, during this period the government was concerned with the delay in delivering the program. Hence, to expedite delivery of the program the

Je voudrais aborder deux domaines de discussion qui sont reliés. Le principal est le Fonds d'appui au développement durable, qui a fait l'objet d'un débat, comme vous le savez, au Comité de l'énergie et au Sénat. En un mot, le Comité de l'énergie a dit dans son rapport au Sénat que la façon dont les crédits étaient versés à un organisme sans but lucratif constituait un affront pour le Parlement.

Je ne vous demande pas de commenter cette affirmation, mais je vous demanderai vos commentaires sur le rapport de la vérificatrice générale qui décrit toute cette transaction du début à la fin et, comme tout le monde est bien au courant de ce qu'elle en a dit, je me contenterai de le résumer en disant qu'elle a été troublée par la façon dont cela s'était fait. Elle dit, et je cite:

Je conteste aussi les déclarations du gouvernement selon lesquelles il fallait créer cette société et lui transférer les fonds rapidement sans quoi le pouvoir de dépenser pour cette initiative serait devenu caduc. Le Parlement n'avait pas encore octroyé de pouvoir de dépenses pour 2000-2001; par conséquent, aucun pouvoir de dépenser ne pouvait devenir caduc.

Je pourrais continuer à m'étendre longuement sur le contexte de cette question, mais pour éviter de perdre du temps et en partant du principe que tout le monde est au courant, ma première question sera la suivante: Si le Parlement n'a pas donné son autorisation pour la dépense de fonds, comment le Conseil du Trésor peut-il avancer ces fonds?

**M. Neville:** Monsieur le président, je suis heureux d'avoir l'occasion de faire la lumière sur cette transaction particulière. Je vais reprendre un peu plus la chronologie des événements pour vous aider à comprendre ce qui s'est passé en réalité. Je suis convaincu que vous aurez là la réponse à vos préoccupations.

Après l'annonce du budget de 2000, on a rédigé un projet de loi visant à créer une fondation. Pour remettre les choses en perspective, le ministre des Finances a annoncé cette initiative visant à concrétiser une priorité importante accordée au changement climatique dans le cadre du Protocole de Kyoto, dans le budget de février 2000. Ensuite, alors que la législation relative aux programmes du ministre des Ressources naturelles et du ministre de l'Environnement, ainsi que l'accord de financement avec une société du secteur privé auraient suffi à assurer la gestion à long terme du fonds, le gouvernement a préféré avoir un fondement législatif. Ce fondement législatif permet une surveillance parlementaire supplémentaire et permet aussi de modifier en cas de besoin le mandat de l'organisation.

Le projet de loi a été présenté au départ à la Chambre en octobre 2000. N'oubliez pas cependant que cette initiative avait été annoncée dans le discours du budget de février 2000. Quand les élections ont été déclenchées, le projet de loi C-46 est mort au *Feuilleton* et a été de nouveau déposé en février 2001, en tant que projet de loi C-4, après les élections. Le Parlement a donné la sanction royale au projet de loi C-4 le 14 juin 2001.

La loi créait la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. Toutefois, à l'époque, le gouvernement avait peur qu'il s'écoule trop de temps avant la mise en oeuvre du programme. Par conséquent, pour accélérer son

government entered into a funding agreement with a private sector foundation incorporated under the Canada Corporations Act, Part II.

A funding agreement approved by Treasury Board in March 2001 and signed by both parties outlined the terms and conditions for the use of a \$100 million grant. Since the funding agreement and the necessary Treasury Board approvals were completed too late for this item to be included in the 2000-01 Supplementary Estimates, or the 2001-02 Main Estimates, this item has been included in the 2001-02 Supplementary Estimates.

Temporary access to Treasury Board Vote 5 of \$50 million in 2001-02, \$25 million each for Natural Resources and Environment Canada, was provided to advance funds to the foundation to begin delivering on the initiative. Without access to TB Vote 5, funding would not have been made available for the initiative until the 2001-02 Supplementary Estimates are tabled and approved, hopefully in December 2001. This would be almost two years after the initiative was first publicly announced and 10 months after the government entered into a financial obligation to provide \$100 million to the foundation.

This also recognized the government's liability under the funding agreement and allowed the foundation to begin delivering on this high priority initiative consistent with the government's intention. The \$50 million will be returned to replenish TB Vote 5 upon the tabling of supplies for these Supplementary Estimates. Funding for projects will be provided to eligible alliances, private sector corporations, universities, and not-for-profit organizations whose aim is to develop or demonstrate new technologies to promote sustainable development related to climate change and clean air.

The funding agreement will terminate on June 30, 2011. This will allow five years to commit funding to eligible projects to 2006, three additional years to disburse the funding to 2009, and two years to monitor results and conduct a final evaluation. The interest on the amount will accrue to the foundation, enabling it to do more work in support of sustainable development technologies.

I have two comments in closing. First, if the foundation is dissolved, any remaining funds will be distributed to eligible recipients who have received funding from the foundation and are still carrying on projects with the objectives of the SDTF.

With regard to your specific question, while in her report the Auditor General questioned the advisability of making large payments to foundations in advance of their use — and in this case the need to make such a large advance payment prior to consideration of Bill C-4 and Supplementary Estimates — she did not place reservations on the accounts of Canada and noted that the payments followed an acceptable legal interpretation of parliamentary authorities.

démarrage, le gouvernement a conclu un accord de financement avec une fondation du secteur privé incorporée en vertu de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes.

Un accord de financement approuvé par le Conseil du Trésor en mars 2001 et signé par les deux parties exposait les conditions d'utilisation d'une subvention de 100 millions de dollars. Comme cet accord de financement et les autorisations nécessaires du Conseil du Trésor ont été rédigés trop tard pour que ce poste soit inclus au Budget supplémentaire de 2000-2001 ou au Budget principal de 2001-2002, le crédit a été inclus dans le Budget supplémentaire de 2001-2002.

Un accès temporaire au crédit 5 du Conseil du Trésor a été consenti pour un montant de 50 millions de dollars en 2001-2002, 25 millions de dollars pour les Ressources naturelles et autant pour Environnement Canada, afin de permettre à la fondation de commencer à fonctionner. Sans cet accès au crédit 5 du Conseil du Trésor, il n'y aurait pas eu de financement disponible pour cette initiative tant que le Budget supplémentaire de 2001-2002 n'aurait pas été déposé et approuvé, en principe en décembre 2001. Autrement dit, il se serait écoulé près de deux ans depuis la première annonce publique de cette initiative et 10 mois depuis l'engagement pris par le gouvernement de fournir 100 millions de dollars à la fondation.

Cette façon de procéder témoignait aussi de la responsabilité du gouvernement dans le cadre de l'accord de financement et permettait à la fondation d'entamer la concrétisation de cette initiative hautement prioritaire conformément aux intentions du gouvernement. Les 50 millions de dollars seront reversés au crédit 5 du Conseil du Trésor lorsque le Budget supplémentaire sera déposé. On financera les projets de groupements admissibles, sociétés du secteur privé, universités et organismes sans but lucratif destinés à mettre au point ou à démontrer de nouvelles technologies axées sur le développement durable dans le contexte du changement climatique et de la qualité de l'air.

L'accord de financement prendra fin le 30 juin 2011. Cela laisse cinq ans pour engager les fonds dans des projets admissibles jusqu'à 2006, trois années supplémentaires pour verser les fonds jusqu'à 2009, et deux ans pour contrôler les résultats et procéder à l'évaluation finale. L'intérêt des montants sera versé à la fondation pour lui permettre de mener d'autres activités à l'appui de technologies de développement durable.

Je ferai deux remarques en conclusion. Premièrement, si l'on dissout la fondation, tous les fonds restants seront distribués à des bénéficiaires admissibles qui auront reçu des fonds de la fondation et continueront à mener des projets conformes aux objectifs du Fonds d'appui technologique au développement durable.

Pour en revenir à votre question précise, la vérificatrice générale, tout en contestant le bien-fondé de versements anticipés aussi importants à des fondations — et dans ce cas précis la nécessité de verser une avance aussi considérable avant l'étude du projet de loi C-4 et la présentation du Budget supplémentaire — n'a pas émis de réserves sur les comptes du Canada et a souligné que ces versements étaient conformes à une interprétation juridique acceptable des pouvoirs parlementaires.



I trust that answers the question. It was a lengthy response, but I wanted to give you the chronological sequence of events.

**Senator Lynch-Staunton:** I appreciate that, although I am familiar with them. You have done them in the right order. However, I want to quote the Auditor General from her report:

The Government Contingencies Vote authorizes the Government to "supplement other appropriations for payroll and other requirements and to provide for miscellaneous, minor and unforeseen expenses not otherwise provided for..." It is likely that Parliament will approve the Supplementary Estimates, retroactively authorizing the two \$25 million payments to the Corporation and the replenishment of the Government Contingencies Vote. However, I question whether it was appropriate for the Government to use a general contingency vote to provide \$50 million in temporary authority so the departments can make the grant payments to the Corporation, all before Bill C-4 received royal assent.

This is our preoccupation, that there had been no parliamentary authority; the bill had not passed. How can justification be given for the use of the contingency vote to justify the transfer of funds when the program itself had yet to be approved by Parliament? That is the part that I find mystifying.

**Mr. Neville:** I thought I had gone over that, but I would be pleased to go over it again.

**Senator Lynch-Staunton:** I want to know what the legal mechanism is allowing Treasury Board to transfer funds to a program yet to be approved by Parliament.

**Mr. Neville:** There was a legal entity created by way of the Canada Corporations Act, which was approved by Parliament.

**Senator Lynch-Staunton:** The Canada Corporations Act was approved by Parliament, but the Parliament had nothing to do with the creation of the corporation.

**Mr. Neville:** The point is that there was a legal entity out there; therefore, the Treasury Board was legitimate in authorizing the terms and conditions with that legal authority, which then allowed us to make a payment under TB Vote 5.

**Senator Lynch-Staunton:** That is exactly it. Under what authority does a private corporation get public funds without parliamentary approval? How can Treasury Board by itself — on the recommendation of departments, obviously — allow this transfer of funds to a private corporation without Parliament having any say over it and only being asked to rubber-stamp it after the deed is done?

J'espère que j'ai répondu à votre question. C'était une réponse un peu longue, mais je voulais vous expliquer la chronologie des événements.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je sais, mais je connais bien la situation. Vous avez effectivement repris le bon ordre chronologique. Toutefois, j'aimerais citer le rapport de la vérificatrice générale:

Le crédit pour éventualités du gouvernement autorise le gouvernement «à compléter d'autres crédits pour des listes de paye ou autres exigences et à couvrir d'autres dépenses diverses, mineures et imprévues non budgétisées». Il est vraisemblable que le gouvernement approuvera le Budget supplémentaire et autorisera rétroactivement les deux versements de 25 millions de dollars à la société et le remboursement du crédit pour éventualités du gouvernement. Toutefois, je mets en doute la pertinence de la décision du gouvernement de se servir d'un crédit pour éventualités pour autoriser le versement temporaire de 50 millions de dollars afin de permettre à des ministères de verser la subvention à la société, le tout avant que le projet de loi C-4 ait reçu la sanction royale.

C'est cela qui nous préoccupe, le fait qu'il n'y ait pas eu d'autorisation parlementaire; le projet de loi n'était pas encore adopté. Comment peut-on justifier le recours au crédit pour éventualités pour transférer des fonds alors que le programme lui-même n'avait pas encore été approuvé par le Parlement? C'est ça que je trouve stupéfiant.

**M. Neville:** Je pensais vous avoir expliqué cela, mais je me ferais un plaisir de recommencer.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce que je veux savoir, c'est en vertu de quel mécanisme juridique le Conseil du Trésor est autorisé à transférer des fonds à un programme qui n'a pas encore été approuvé par le Parlement.

**M. Neville:** C'était une personne morale créée en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes qui a été approuvée par le Parlement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** La Loi sur les corporations canadiennes a été approuvée par le Parlement, mais le Parlement n'a rien eu à voir avec la création de cette société.

**M. Neville:** Il n'empêche qu'il y avait là une personne morale; par conséquent, le Conseil du Trésor pouvait de façon légitime autoriser les conditions de paiement à cette personne morale, ce qui nous a permis de faire ce versement en vertu du crédit 5 du Conseil du Trésor.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est exactement cela. En vertu de quel pouvoir une société privée obtient-elle des fonds publics sans l'autorisation du Parlement? Comment le Conseil du Trésor peut-il seul — sur la recommandation des ministères, évidemment — autoriser ce transfert de fonds à une société privée sans que le Parlement ait son mot à dire car tout ce qu'on lui demande de faire, c'est d'avaliser après coup et pour la forme un fait accompli?

**Mr. Neville:** The TB Vote 5 is structured is that in a way that we have those funds voted first in the Main Estimates, so they have in fact been voted by Parliament in that sense for specific use. When a grant is deemed appropriate and presented by a minister to the Treasury Board for approval, if that is in fact approved, the draw can be made from TB Vote 5 if funds are required immediately, until such time as they are actually sought for replenishment by way of the next Supplementary Estimates.

TB Vote 5 is a mechanism that can be used to allow for that kind of payment to be made, and in this case, it was with a legal entity.

**Senator Lynch-Staunton:** What would have happened if the legal entity had spent all the money and Parliament had refused to accept the Supplementary Estimates?

**Mr. Neville:** If that had occurred, the government of the day would have to deal with that issue when in fact that transpired. That is an "if" question, but they would have to deal with it in due course.

**Senator Lynch-Staunton:** The Auditor General also questions why the entire amount was transferred over to this corporation that was only going to be there for as long as needed. Why was the entire \$50 million transferred instead of \$1 million or \$2 million? It would then have been a little more defensible to say we were setting up this fund and to ensure it stayed alive we were given temporary funds, but the bulk would only come after Parliament approved it.

My point is that all this was done without parliamentary approval.

**Mr. Neville:** No. That is not fair. There was a legal decision sought and a legal decision given.

**Senator Lynch-Staunton:** I know she says that.

**Mr. Neville:** The decision says it was approved as per the proper authorities. The Auditor General also states that.

**Senator Bolduc:** May I interject? This is a supplementary question.

[Translation]

You use the expression "contingency vote", and that amount was voted by Parliament in the spirit of Parliament; those monies are not meant to be used to create a corporation, which is just about what is being done in the private sector. We set out a mandate for that corporation and then we give it the money. I would say that you are verging on — I am not saying that this is illegal — I would say that is damn close to being illegal!

This is an improper principle and an improper action. I would even go further: my feeling is that you did this because you got your knuckles rapped by the Auditor General the year before when a Crown Corporation was set up after the budget year. I tell you: "I can smell an election coming".

**M. Neville:** Le crédit 5 du Conseil du Trésor est structuré de telle manière que ces crédits sont votés d'abord dans le Budget principal, donc ils ont en fait été affectés en ce sens et à cette fin par le Parlement. Quand une subvention est jugée appropriée et soumise par un ministre au Conseil du Trésor pour approbation, si elle est approuvée, les fonds peuvent être prélevés au titre du crédit 5 du Conseil du Trésor si l'on en a besoin immédiatement, en attendant un remboursement qui se fera par le biais du Budget supplémentaire suivant.

Le crédit 5 du Conseil du Trésor est un mécanisme qui sert à faire ce genre de paiement, et en l'occurrence il s'agissait d'une personne morale.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Que se serait-il passé si cette personne morale avait dépensé tout l'argent et que le Parlement avait refusé d'accepter le Budget supplémentaire?

**M. Neville:** Dans ce cas, le gouvernement au pouvoir aurait dû s'occuper de la question lorsqu'elle se serait présentée. C'est une question hypothétique, mais le gouvernement aurait eu à la régler en temps et lieu.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** La vérificatrice générale se demande aussi pourquoi on a transféré la totalité du montant à cette société qui ne devait continuer à exister qu'aussi longtemps que ce serait nécessaire. Pourquoi a-t-on transféré la totalité des 50 millions au lieu de 1 ou 2 millions seulement? Il aurait été un peu plus défendable de dire qu'on créait ce fonds et qu'on lui affectait des crédits provisoires pour lui permettre de subsister, mais que le gros des fonds ne serait versé qu'une fois approuvé par le Parlement.

Mon objection, c'est que tout cela s'est fait sans l'autorisation du Parlement.

**M. Neville:** Non. Ce n'est pas juste. On a demandé et obtenu une décision juridique.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je sais que c'est ce qu'elle dit.

**M. Neville:** La décision précise que ces crédits ont été approuvés par les autorités pertinentes. La vérificatrice générale le dit aussi.

**Le sénateur Bolduc:** Puis-je intervenir? C'est une question supplémentaire.

[Français]

Vous utilisez l'expression de «vote de contingence», et cela a été voté par le Parlement, dans l'esprit du Parlement; il ne s'agit pas d'utiliser cet argent et de créer une corporation, comme on le fait pratiquement dans le secteur privée, et on lui donne un mandat. On donne ensuite l'argent à cet organisme? Je vous dirais que vous frôlez une situation — et je ne dis pas que vous êtes illégal — mais, vous frôlez l'illégalité en démon quand vous faites cela!

C'est un mauvais principe, et ce n'est pas bon d'agir ainsi. Je vais vous dire plus que cela: mon «feeling» est que vous avez fait cela parce que vous vous êtes fait taper sur les doigts par vérificateur général, l'année précédente quand on crée une société de la Couronne après l'année budgétaire. Je vous dis que ça sent quasiment la période électorale.



**Mr. Neville:** Mr. Chairman, if you allow me, I would disagree with the comment because we did not come close to being illegal. We did what we were entitled to do in accordance with the laws of Parliament and the practice over many centuries with this vote.

[English]

**The Chairman:** I think we had better flag this Treasury Board Vote 5 for some serious consideration. Are there any limits to which this vote can be put? Does contingency mean only for the convenience of ministers or the government at any particular time?

Perhaps we should look into the vote and to what Parliament said — if Parliament said anything about it. Perhaps you could start by tabling one of these days the rules, which I am sure exist over there somewhere in the government, as to what is permissible and not permissible by way of uses of that contingency vote.

**Mr. Neville:** I have it here, Mr. Chairman. If I could take a moment, I would be pleased to do that.

First, Treasury Board Vote 5 has been around for decades and has been prudently managed by this government. I would even go so far as to say that it has been around since Confederation. This contingency vote allows the government to respond to high priority requirements falling outside the normal supply cycle, while respecting the principle of responsible spending and Parliament's scrutiny and approval of government expenditures.

Mr. Chairman, it is important to note that the initiatives given bridge financing through TB Vote 5 are already approved expenditures within the fiscal framework. All of the initiatives included in the temporary funding listed in these Supplementary Estimates are being presented in the Estimates of various departments for the review of Parliament.

TB Vote 5 provides interim parliamentary spending authority, where Treasury Board must approve all allocations, which transfers spending authority from Vote 5 temporarily to existing appropriations. It is a temporary transfer only. Expenditures are not incurred directly against the vote and the un-transferred balance lapses at year-end.

Temporary allocations are returned to Vote 5, thereby replenishing it after each set of Supplementary Estimates upon approval of the release of supply. Temporary allocations from TB Vote 5 are identified for Parliament in the Supplementary Estimates against the relevant item.

**The Chairman:** I am glad to have it read into the record. What it is saying, in effect, is that the vote is a pool of funds that ministers can access at their convenience for high priority items outside the supply cycle. That does not accord with the dictionary definition of contingency. We should go into this matter, perhaps with the Auditor General, sometime in the future.

**M. Neville:** Monsieur le président, si vous permettez, je ne suis pas d'accord avec le commentaire, car on n'a rien frôlé. On a fait ce qu'on avait droit de faire, selon les lois du Parlement et selon les normes de pratique que l'on a suivies pendant des siècles et des siècles vis-à-vis ce crédit.

[Traduction]

**Le président:** Je pense que nous ferions bien de prendre note de ce crédit 5 du Conseil du Trésor qui mérite d'être examiné de près. Y a-t-il des limites au recours à ce crédit? Ce crédit pour éventualités est-il là uniquement pour être utilisé à la convenance des ministres ou du gouvernement à tout moment?

Nous devrions peut-être examiner ce crédit et ce qu'en dit le Parlement — si tant est que le Parlement ait dit quelque chose à ce propos. Vous pourriez peut-être commencer par déposer un de ces jours le règlement — qui doit sûrement exister quelque part au gouvernement — énonçant les conditions dans lesquelles on peut ou on ne peut pas utiliser ce crédit pour éventualités.

**M. Neville:** Je l'ai ici, monsieur le président. Si vous me donnez un instant, je le ferai très volontiers.

Tout d'abord, le crédit 5 du Conseil du Trésor existe depuis des décennies et a été géré prudemment par le gouvernement. J'irais même jusqu'à dire qu'il existe depuis la Confédération. Ce crédit pour éventualités permet au gouvernement de réagir à des besoins prioritaires urgents extérieurs au cycle normal des crédits, tout en respectant le principe de responsabilité des dépenses et celui de l'examen et de l'approbation par le Parlement des dépenses du gouvernement.

Monsieur le président, il est important de noter que les initiatives qui bénéficient d'un financement provisoire par le biais du crédit 5 du Conseil du Trésor sont des dépenses déjà approuvées dans le contexte fiscal. Toutes les initiatives figurant sur la liste de financement provisoire du Budget supplémentaire sont présentées dans les budgets des divers ministères pour être examinés par le Parlement.

Le crédit 5 du Conseil du Trésor prévoit un pouvoir de dépense parlementaire temporaire et le Conseil du Trésor doit approuver toutes les affectations de crédit pour permettre de transférer les montants prévus au crédit 5 aux postes auxquels ils sont destinés. Ce n'est qu'un transfert provisoire. Les dépenses ne sont pas affectées directement au crédit et le solde non transféré devient périmé à la fin de l'année.

Le montant des affectations temporaires est reversé au crédit 5 qui est donc recredité après la présentation de chaque budget supplémentaire une fois que les crédits ont été autorisés. Ces affectations temporaires au titre du crédit 5 du Conseil du Trésor sont mentionnées en face du poste pertinent dans le Budget supplémentaire.

**Le président:** Je suis content que vous nous ayez précisé cela officiellement. Ce que vous nous dites, en fait, c'est que ce crédit est une réserve de fonds dans laquelle les ministres peuvent puiser comme bon leur semble pour faire face à des priorités extérieures au cycle des crédits normaux. Cela ne concorde pas avec la définition que donne le dictionnaire de la notion d'éventualité. Il

**Senator Banks:** I cannot remember the exact word that was used to define the circumstance in which this sort of revolving fund can be accessed. Can you tell me what that word is? Is it "extraordinary"?

**Mr. Neville:** "High priority requirements," I believe, is the right terminology.

**Senator Banks:** It can be argued that this might fall into that. I will ask a false scenario question, if I could. It may in fact be the identical question asked by Senator Lynch-Staunton, but I did not quite understand the answer.

I do not know whether the private corporation actually expended any money before Bill C-4 was approved. Let us assume for the scenario question that they did.

**Mr. Neville:** They did or did not?

**Senator Banks:** They did. It was legal. We had the parliamentary authority. We transferred the money to this private corporation in order to, you said earlier, allow them to proceed with the program because otherwise it would have been held up. That was the rationale.

**Mr. Neville:** Correct.

**Senator Banks:** Let us assume in doing that they spent \$1.50 of that \$100 million. For a start, let us assume that Parliament is still supreme and that Parliament, for whatever reason, did not pass Bill C-4 or passed it in a way that would have significantly amended it. Now, this corporation has spent \$1.50 or \$50 million, and we have not got Bill C-4. Parliament has declined to legitimize this expenditure. The program does not exist. Where is our recourse? Who is responsible? Who is in charge? How do we get the \$50 million back?

**Mr. Neville:** It is a theoretical question. However, if that were to occur, I believe the government of the day would have to deal with that issue in the context of what are some of the actions and some of the options, and I am sure a number would be put forward. A decision would be taken by the government of day as to how to proceed.

**Senator Banks:** Can you tell me whether any particular notice has been taken by people in your office or elsewhere of the levels of concern that were expressed by this committee and by the Energy Committee and which have been talked about in the Senate at length in the form of, more or less, admonitions? Are you aware of the extent and level of concern?

**Mr. Neville:** My staff and I are very aware of the discussions, the debates and the motions that have surrounded this particular transaction.

**Senator Banks:** Since it is, as you suggest, a perfectly normal procedure that goes back a long way, is it likely to happen again?

faudrait que nous creusions cette question à l'avenir, peut-être avec la vérificatrice générale.

**Le sénateur Banks:** Je ne me souviens pas du terme exact que vous avez utilisé pour qualifier les circonstances dans lesquelles on peut puiser dans cette espèce de fonds de roulement. Pourriez-vous me répéter le mot? Est-ce que c'est «extraordinaire»?

**M. Neville:** Je crois que le terme exact, c'est «besoins hautement prioritaires».

**Le sénateur Banks:** On pourrait soutenir que c'est le cas ici. Je vais vous poser une question sur un scénario hypothétique. C'est peut-être la même que celle qu'a posée le sénateur Lynch-Staunton, mais je n'ai pas bien compris la réponse.

Je ne sais pas si cette société privée a effectivement dépensé l'argent avant que le projet de loi C-4 soit approuvé. Supposons pour notre hypothèse que ce soit le cas.

**M. Neville:** Qu'elle l'a fait ou qu'elle ne l'a pas fait?

**Le sénateur Banks:** Qu'elle l'a fait. C'était légal. Nous avons une autorisation parlementaire. Nous avons transféré l'argent à cette société privée pour, comme vous le disiez, lui permettre d'aller de l'avant avec ce programme qui aurait été retardé autrement. C'est l'explication.

**M. Neville:** Exact.

**Le sénateur Banks:** Supposons que la société ait en fait dépensé 1,50 \$ sur ce total de 100 millions de dollars. Pour commencer, imaginons que le Parlement est toujours l'autorité suprême et que, pour une raison ou une autre, il n'adopte pas le projet de loi C-4, ou il l'adopte mais après l'avoir considérablement modifié. Nous avons donc cette société qui a dépensé 1,50 \$ ou 50 millions de dollars, et nous n'avons pas de projet de loi C-4. Le Parlement a décidé de ne pas légitimer cette dépense. Le programme n'existe pas. Quel recours avons-nous? Qui est responsable? Comment allons-nous récupérer ces 50 millions de dollars?

**M. Neville:** C'est une question purement théorique. Toutefois, dans ce cas, j'imagine que le gouvernement au pouvoir devrait régler la question en recourant à diverses possibilités ou diverses mesures, et je suis sûr qu'il y en aurait tout un choix. C'est le gouvernement qui déciderait de la marche à suivre.

**Le sénateur Banks:** Pouvez-vous me dire si vos collaborateurs dans votre bureau ou ailleurs se sont particulièrement préoccupés des objections formulées par notre comité et par le Comité de l'énergie et des inquiétudes qui ont été longuement débattues au Sénat et plus ou moins formulées sous forme de remontrances? Êtes-vous au courant du degré et de l'ampleur des préoccupations?

**M. Neville:** Mes collaborateurs et moi-même sommes parfaitement au courant des discussions, débats et motions auxquels a donné lieu cette transaction particulière.

**Le sénateur Banks:** Puisque c'est, d'après vous, une procédure parfaitement normale qui remonte loin en arrière, a-t-elle de bonnes chances de se reproduire?



**Mr. Neville:** It was a legal transaction. We look at all transactions carefully. Obviously, we will consider this debate for any future transactions. I wish to remind this committee that we had a legal opinion on this before taking the decision. Based on that legal opinion, we went ahead.

Before we do it again, we would certainly want to seek a legal opinion and factor in the debates, comments and discussions that surround this particular transaction.

**Senator Banks:** Assuming the legal opinion would not change the next time, it might happen again, as a matter of course?

**Mr. Neville:** As a matter of course.

**Senator Bolduc:** We seem to be spending a bit more, that is, from \$160 billion to \$173 billion. Is it fair to say that the last time he made a forecast the Minister of Finance made an error in forecasting the expenditures of the government for the year?

Usually, our minister is always on the side of having more revenues. He made mistakes in forecasting his revenues. He also made mistakes on the expenditure side. This time it is new; it is going up. I am a bit surprised. I do not know if it is because the money was pouring in like hell during those years, or if it is because of another reason.

**The Chairman:** Are you referring to the Main Estimates?

**Senator Bolduc:** I am referring to his last forecast. I do not remember if it was in May of this year or if it was October 2000.

**Mr. Neville:** The total Estimates for 2001-02, including the Main Estimates and these Supplementary Estimates just tabled, are consistent with the \$167.3 billion in planned budgetary spending for the current fiscal year announced in the October 2000 economic statement and budget update, adjusted to include the policy initiatives announced in the May 2001 economic update.

To answer your question, yes, he is consistent. He has said that these Supplementary Estimates still allow for the amount that had been planned as the budgetary spending for this current fiscal year.

**Senator Bolduc:** In other words, if you add all the forecasts that have been done in the past year and a half that amounts to \$173 billion; is that right?

**Mr. Neville:** Yes. It is a technical question, senator. What you have to factor in — and it is not something we discuss very often, but we should not lose sight of — is that there are components in the \$171 billion to which you refer that are charged to the previous year.

**Senator Bolduc:** I know.

**Mr. Neville:** They are paid this year but they are charged.

**Senator Bolduc:** That would be \$100 million.

**M. Neville:** C'était une transaction légale. Nous examinons soigneusement toutes les transactions. Nous allons naturellement tenir compte de ce débat dans notre examen des transactions futures. Je tiens à rappeler à votre comité que nous avons obtenu un avis juridique avant de prendre cette décision. Ce n'est qu'après avoir obtenu cet avis juridique que nous sommes allés d'avant.

Avant de recommencer, nous obtiendrons certainement à nouveau un avis juridique et nous tiendrons compte des discussions, commentaires et débats auxquels a donné lieu cette transaction particulière.

**Le sénateur Banks:** À supposer que cet avis juridique soit le même la prochaine fois, le même genre de situation risque de se reproduire tout à fait normalement?

**M. Neville:** Tout à fait normalement.

**Le sénateur Bolduc:** J'ai l'impression que nous dépensons un peu plus que ce qui était prévu, 173 milliards au lieu de 160 milliards de dollars. Peut-on en conclure que la dernière fois qu'il a fait une prévision, le ministre des Finances s'est trompé quand il a prévu les dépenses du gouvernement pour l'année?

En général, notre ministre cherche toujours à avoir plus de recettes. Il s'est trompé dans ses prévisions de recettes. Il s'est aussi trompé au chapitre des dépenses. Cette fois, c'est nouveau, elles augmentent. Je suis un peu étonné. Je ne sais pas si c'est parce que l'argent coulait à flot depuis quelques années ou pour une autre raison.

**Le président:** Vous parlez du Budget principal?

**Le sénateur Bolduc:** Je parle de ses dernières prévisions. Je ne sais plus si c'était en mai cette année ou en octobre 2000.

**M. Neville:** Le budget total pour 2001-2002, y compris le Budget principal et le Budget supplémentaire qui vient d'être déposé, sont conformes au montant de 167,3 milliards de dollars de dépenses budgétaires prévu pour l'exercice actuel et annoncé dans l'exposé économique d'octobre 2000 et la mise à jour budgétaire, montant réajusté pour tenir compte des initiatives stratégiques annoncées dans la mise à jour économique de mai 2001.

Pour répondre à votre question, oui, ce que fait le ministre est parfaitement correct. Il a déclaré que ce budget supplémentaire lui permettait toujours de disposer des montants de dépense prévus pour l'exercice actuel.

**Le sénateur Bolduc:** Autrement dit, si l'on fait le total de toutes les prévisions depuis un an et demi, on a un montant de 173 milliards de dollars, n'est-ce pas?

**M. Neville:** Oui. C'est une question d'ordre technique, sénateur. Il faut tenir compte du fait — et c'est quelque chose dont on ne parle pas souvent, mais qu'il ne faut pas perdre de vue — qu'il y a dans ce total de 171 milliards dont vous parlez certains éléments qui sont imputés à l'année précédente.

**Le sénateur Bolduc:** Je sais.

**M. Neville:** On les paie cette année mais ils ont déjà été facturés.

**Le sénateur Bolduc:** Cela représente 100 millions de dollars.

**Mr. Neville:** More than that. When you subtract those amounts that are in this year's expenditure plan but are charged back to the previous year, then you reduce your expenditures of course and that is what allows you to come back to the \$167 billion that the Minister of Finance had planned.

It is a very good question, but I want to make sure you understand there is a technical part to the answer that we do not normally talk about a lot only because it is not raised to the extent that you have raised the matter.

**Senator Bolduc:** Part of it is budgetary and part of it is non-budgetary.

**Mr. Neville:** No, it is prior years' expenditures that the economic event actually took place in a previous year. If the economic event took place in the previous year, we are required to charge it back to that year even though it is paid this year. You take the \$171 billion, subtract those kinds of payments, which are really applicable to a prior year's event, and when you subtract them the Minister of Finance is of the view that we will be within the forecast of planned spending.

**Senator Bolduc:** I note that when you are saying forecasts, it is plural. Each time he made a rule we had another forecast.

My second question is about the fact that we have established for a few years a certain number of special agencies. I do not know the technical term, but do you call them special agencies?

**Mr. Neville:** We have created three agencies: Parks Canada, the Canadian Food Inspection Agency and the CCRA.

**Senator Bolduc:** What strikes me is the fact that since we have done that in the last four years those people are hungry for money. They ask for money in the amount of \$300 million for customs and revenue this time and another two are asking for big amounts of money.

Does it mean that it is more costly when it is administered only by civil servants and less costly when the minister is in charge? We change them for economic purposes, and it is going up. I do not understand.

**Mr. Neville:** When they became agencies we did carry out an A base review of those two organizations and looked at their requirements. In so doing a Treasury Board submission was prepared that sought additional resources based on the third-party independent study that had been carried out. There was in fact substantiation.

**Senator Bolduc:** What strikes me is the fact that you are partly responsible for the suggestion of taking measures of economy in building and creating those things, and at the same time when you look at their base you are more generous in looking at their base than when it is a minister.

**Mr. Neville:** The reason they were created was not just a question of economy. They were created for many reasons — economy was one. However, it was also to allow the entities to

**M. Neville:** Plus que cela. Si vous soustrayez les montants qui figurent au Plan de dépenses de cette année et qui sont imputés à l'année précédente, vous réduisez évidemment les dépenses et cela vous permet de retomber sur les 167 milliards de dollars qu'avait prévus le ministre des Finances.

C'est une très bonne question, mais je tiens à être certain que vous compreniez bien que la réponse comporte des éléments techniques dont on ne parle pas beaucoup normalement parce qu'on ne pousse pas la question aussi loin que vous l'avez fait.

**Le sénateur Bolduc:** Il y en a une partie qui est budgétaire et une partie non budgétaire.

**M. Neville:** Non, ce sont des dépenses de l'année précédente en ce sens qu'il s'agit d'événements économiques qui se sont produits au cours d'une année antérieure. Si l'événement économique s'est produit au cours de l'année antérieure, nous devons l'imputer à cette année-là même si nous le payons cette année. Si vous prenez les 171 milliards de dollars et que vous soustrayez ce genre de paiements, qui sont imputables à des événements économiques remontant à l'année précédente, vous arrivez à la conclusion du ministre des Finances que les prévisions de dépenses seront respectées.

**Le sénateur Bolduc:** Je constate que quand vous parlez de prévisions, c'est au pluriel. À chaque fois qu'il a énoncé une règle, nous avons eu une nouvelle prévision.

Ma deuxième question porte sur le fait que nous avons créé depuis quelques années plusieurs organismes spéciaux. Je ne connais pas le terme technique, mais vous les appelez bien des organismes spéciaux?

**M. Neville:** Nous avons créé trois organismes de services distincts: Parcs Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'ADRC.

**Le sénateur Bolduc:** Ce qui me frappe, c'est que depuis que leur création il y a environ quatre ans, tous ces organismes manquent désespérément d'argent. Ils réclament quelque chose comme 300 millions de dollars pour les Douanes et Revenu, et les deux autres réclament aussi des montants considérables.

Est-ce à dire que cela coûte plus cher quand c'est administré par des fonctionnaires seulement et moins cher quand c'est le ministre qui s'en occupe? On les modifie à des fins économiques, et cela augmente. Je ne comprends pas.

**M. Neville:** Quand on a créé ces agences, nous avons procédé à une révision des services votés de ces deux organismes pour voir quels étaient leurs besoins. Une soumission du Conseil du Trésor a alors été présentée pour demander les ressources supplémentaires identifiées dans le cadre de l'étude indépendante qui avait été menée par une tierce partie. Il y avait donc une justification.

**Le sénateur Bolduc:** Ce qui me frappe, c'est que vous êtes parmi ceux qui ont suggéré de prendre des mesures d'économie en élaborant et en créant ces organismes, et en même temps, si l'on regarde leur base, vous êtes plus généreux que lorsqu'il s'agit d'un ministre.

**M. Neville:** Ils n'ont pas été créés uniquement pour une question d'économie. Ils ont été créés pour diverses raisons, dont l'économie. Cependant, c'était pour permettre à chacun d'avoir



have more flexibility, whether it is in the area of human resources in the case of Canada Customs and Revenue Agency, to also interact with the provinces in terms of offering services to help the provinces in terms of collection of specific taxes. There were a number of reasons for those agencies being created.

**Senator Bolduc:** We do not have much in those Supplementary Estimates for security. In other words, what happened on September 11 is not reflected in that. Will it come in the next time?

**Mr. Neville:** Yes, there are three specific items in there. If you give me a moment I would like to be specific about them.

There is \$96.9 million in the Supplementary Estimates, which includes \$57 million for Transport Canada and \$39.9 million for the Department of Citizenship and Immigration, which is in this package. There is also \$160 million for Transport Canada. There are three components in here that are directly related to the September 11 incident.

**The Chairman:** For the record, Mr. Neville, with regard to the \$288 million sought by the Canada Customs and Revenue Agency, this is said to be needed to address operational workload pressures and pursue revenue generation initiatives. Those last three words should give us all pause. Hang on to your wallets. Are these operational workload pressures related in any way to the events since September 11?

**Mr. Neville:** No, none of these resources provided were directly related to the events of September 11, 2001, although \$16.2 million was provided to Canada Customs to address workload increases at major airports and land border crossings. They were not directly related to September 11.

**The Chairman:** With regard to all the extra work on security matters one assumes they will be back again with the next set of Supplementary Estimates.

**Mr. Neville:** Your guess is as good as mine, Mr. Chairman.

**Senator Tunney:** I thought I had a good question, Mr. Chairman, and I thank you for the opportunity.

My only question relates to your statement on page three of your presentation. Under the heading "Items affecting a single operation," you have \$550 million to Agriculture and Agri-Food Canada. I notice what it is for. It says Farm Income Protection Act, and it does not seem to refer to the need for extra food inspection. It looks to me like it is to help deal with hardships experienced last year.

I would like to know if this is in addition to the programs that we already have in place or will this be in addition to one or more of the programs that are in place. The shortfall presumably was caused by lower grain and oilseeds prices, I think, as opposed to

une plus grande souplesse, que ce soit dans le domaine des ressources humaines comme dans le cas de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, ou pour avoir des relations avec les provinces en leur offrant par exemple de les aider à percevoir des taxes particulières. Ces agences ont été créées pour toutes sortes de raisons.

**Le sénateur Bolduc:** Nous n'avons pas grand-chose concernant la sécurité dans ce Budget supplémentaire des dépenses. Autrement dit, on n'a pas pris en compte ce qui s'est passé le 11 septembre. Est-ce que ce sera fait la prochaine fois?

**M. Neville:** Oui, il y a trois éléments particuliers ici. Si vous me donnez un instant, je voudrais vous les donner de façon plus précise.

Il y a dans ce document une somme de 96,9 millions de dollars dans le Budget supplémentaire, qui comprend 57 millions de dollars pour Transports Canada et 39,9 millions de dollars pour le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Il y a aussi 160 millions de dollars pour Transports Canada. Ces trois éléments sont directement liés à l'incident du 11 septembre.

**Le président:** Pour que ce soit noté, monsieur Neville, en ce qui a trait au 288 millions de dollars demandés par l'Agence des douanes et du revenu du Canada, on dit que c'est nécessaire pour couvrir les besoins de fonctionnement liés à la charge de travail et poursuivre les initiatives de production de recettes. C'est trois derniers mots devraient nous faire tous réfléchir. Tenez bien vos porte-monnaie. Ces besoins de fonctionnement liés à la charge de travail ont-ils un rapport avec les événements survenus depuis le 11 septembre?

**M. Neville:** Non, aucune de ces ressources n'est directement liée aux événements du 11 septembre 2001, bien que l'on attribue 16,2 millions de dollars aux Douanes canadiennes pour faire face à l'augmentation de la charge de travail dans les principaux aéroports et aux postes frontalières. Ce n'était pas directement relié au 11 septembre.

**Le président:** Compte tenu de tout le travail supplémentaire au plan de la sécurité, on peut s'attendre à ce que ceci soit repris dans le prochain budget supplémentaire.

**M. Neville:** Je n'en sais pas plus que vous, monsieur le président.

**Le sénateur Tunney:** Je pensais avoir une bonne question, monsieur le président, et je vous remercie de me donner l'occasion d'intervenir.

Ma seule question porte sur la déclaration qui se trouve à la page 4 de votre document. Sous le titre «Postes touchant une seule organisation», vous avez 550 millions de dollars pour Agriculture et Agroalimentaire Canada. Je vois de quoi il s'agit. On parle de la Loi sur la protection du revenu agricole mais on ne dit rien sur le fait qu'il faudrait intensifier les inspections alimentaires. Il me semble que c'est surtout pour lutter contre les difficultés de l'année dernière.

Je voudrais savoir si ceci s'ajoute aux programmes que nous avons déjà en place ou à un ou plusieurs des programmes en place. La perte a vraisemblablement été due à la faiblesse des prix des céréales et des oléagineux, je pense, plutôt qu'à la sécheresse

brought because drought occurred this year, 2001, beginning in July when it affected the crops most — July, August, September. Have I mixed you up too much here?

**Mr. Neville:** No. I think it is fair to say that it is in addition to the existing programs. Let me be more specific. As you said, farmers faced unusually hard conditions last year, 2000-2001, so the federal government responded with a one-time injection of \$500 million to provide immediate assistance to help farmers with hardships experienced. These contributions were matched by the provinces usually in a 60-40 federal-provincial ratio.

**Senator Stratton:** Welcome again, Mr. Neville. I did not notice, and I have not gone through it all, the natural disasters. Have you got a final number on that now? Is there anything in this year's estimates or supplementals to do with that?

**Mr. Neville:** It was wrapped up. I have gone through my briefing book and I do not recall it.

**Senator Stratton:** Would you mind giving me a final number on that? I would appreciate it.

**Mr. Neville:** Sure. Can you be specific?

**Senator Stratton:** What is the total number? It is difficult to find because the numbers always come from many different sources. They come from Agriculture, Western Diversification and other departments. I have always asked in the past what the number has been.

**Mr. Neville:** Can you be specific, please?

**Senator Stratton:** I am talking about the total for meeting the floods and for the ice storm.

**Mr. Neville:** I recall a number of discussions. We tabled it and we showed it to you.

**Senator Stratton:** If that has not changed, please tell me.

**Mr. Neville:** That has not changed. If it has, I will get back to you.

**Senator Stratton:** That is all I need to know.

**Mr. Neville:** I know the specific tables to which you are referring.

**Senator Stratton:** Yes, you do. You referred to "previous year's" events. In other words, you were talking about \$4 billion that was budgeted for in the last fiscal year. Even though it was expended last year, it goes into the previous year's budget.

I have always asked you as well: What is the final number for last year's budget? I know you do not have that number with you tonight. Do you have it? I have asked it before and we have not got it. I am always interested in knowing if the number was "x" dollars last year, how much has it grown by this year.

I have the document; however, I have not gone through it.

parce qu'il y a eu une sécheresse cette année, en 2001, à partir du mois de juillet, à l'époque où les cultures sont le plus vulnérables — juillet, août, septembre. Ai-je réussi à semer la confusion dans votre esprit?

**M. Neville:** Non. On peut dire que cela vient s'ajouter aux programmes existants. Permettez-moi d'être plus précis. Comme vous l'avez dit, les agriculteurs se sont trouvés dans des conditions particulièrement difficiles l'an dernier, en 2000-2001, et le gouvernement fédéral a donc répondu par une injection ponctuelle de 500 millions de dollars afin de fournir une aide immédiate et de permettre aux cultivateurs de surmonter ces difficultés. Les provinces ont elles aussi versé une contribution, généralement suivant un ratio fédéral-provincial de 60-40.

**Le sénateur Stratton:** Bienvenue à nouveau, monsieur Neville. Je n'ai pas tout parcouru, mais je n'ai rien vu sur les catastrophes naturelles. Avez-vous un chiffre final sur ce point maintenant? Y a-t-il quelque chose à ce sujet dans le Budget principal ou le Budget supplémentaire de cette année?

**M. Neville:** Ce n'est pas apparent. J'ai regardé mon dossier préparatoire et je ne m'en souviens pas.

**Le sénateur Stratton:** Pourriez-vous me donner un dernier chiffre là-dessus? Je vous en serais reconnaissant.

**M. Neville:** Bien sûr. Pouvez-vous être précis?

**Le sénateur Stratton:** Quel est le chiffre total? C'est difficile à trouver parce que les chiffres viennent toujours de nombreuses sources différentes. Ils viennent d'Agriculture, de la Diversification de l'Ouest et d'autres ministères. J'ai toujours demandé quel a été le chiffre.

**M. Neville:** Pouvez-vous être précis, s'il vous plaît?

**Le sénateur Stratton:** Je parle du chiffre total à la suite de l'inondation et de la tempête de glace.

**M. Neville:** Je me souviens de plusieurs discussions. Nous l'avons déposé et nous vous l'avons montré.

**Le sénateur Stratton:** Si cela n'a pas changé, dites-le-moi.

**M. Neville:** Cela n'a pas changé. Si c'était le cas, je vous le ferais savoir.

**Le sénateur Stratton:** C'est tout ce que je voulais savoir.

**M. Neville:** Je sais exactement à quels tableaux vous pensez.

**Le sénateur Stratton:** Oui. Vous avez parlé des événements de l'année dernière. Autrement dit, vous parliez des 4 milliards de dollars qui étaient prévus au budget du dernier exercice. Même si ça été fait l'année dernière, cela va dans le budget de l'année précédente.

Je vous ai toujours demandé aussi quel était le chiffre final pour le budget de l'année dernière? Je sais que vous n'avez pas ce chiffre ici ce soir. Est-ce que vous l'avez? Je l'ai déjà demandé et nous ne l'avons pas eu. Je veux toujours savoir quel était le chiffre de l'année dernière pour voir de combien il a augmenté cette année.

J'ai le document, mais je ne l'ai pas lu complètement.



**Mr. Neville:** I just happen to have the Public Accounts for fiscal year ending March 31, 2001.

**Senator Stratton:** I am always curious to know what it was then and what we estimate this year's to be for comparison.

**Mr. Neville:** I will just take a moment to look at the financial statements. It has been three months since I looked at these in detail.

**Senator Bolduc:** That is your own work, by the way; is it?

**Mr. Neville:** Yes, it is.

**Senator Stratton:** You could always send the answer to me.

**Mr. Neville:** No. I would like to give it to you this evening.

For the fiscal year ending March 31, 2001, which means for the fiscal year 2000-01, gross consolidated expenditures of the Government of Canada were \$175,202,000,000, rounded; the net expenditures were \$161,442,000,000, rounded. Those are the audited numbers in the financial statements of Canada.

If you were looking for it, it is specifically in the statement referred to as Statement of Revenues, Expenditures and Accumulated Deficit for the year ended March 31, 2001, you will find it on page 1.8 of the Public Accounts of Canada for 2001, Volume 1.

**Senator Stratton:** This year, we have grown by roughly \$6 billion.

For my final question, I return to an old question I have asked you before on numerous occasions. When will we quit spending money on guns? What are we at now as a total number? You are now asking for a staggering sum of \$158.6 million in new appropriations. The minister responsible at the time — the Minister of Justice, Mr. Rock — sat in that very chair and promised us that it would be no more than \$85 million. What are we at now?

**Mr. Neville:** Do you want the short answer or the long answer?

**Senator Stratton:** Take your pick.

**Mr. Neville:** I will give you both, but I will give you the answer you are seeking.

We are talking about the Canadian Firearms Program. There is \$113.9 million for the Department of Justice and \$0.5 million for the National Parole Board are in these Supplementary Estimates (A) to cover the incremental costs related to the implementation and administration of this program. This is all part of the government's "Safe Homes, Safe Streets" policy agenda, which the Department of Justice sponsored with regard to an Act Respecting Firearms and Other Weapons, or the Firearms Act as we know it, which was passed by Parliament in 1995.

**Mr. Neville:** Il se trouve que j'ai les Comptes publics pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2001.

**Le sénateur Stratton:** Je suis toujours curieux de savoir quel était le chiffre l'année dernière pour pouvoir comparer avec le budget de cette année.

**Mr. Neville:** Je voudrais quelques secondes pour examiner les états financiers. Je ne les ai pas regardés en détail depuis trois mois.

**Le sénateur Bolduc:** Au fait, c'est votre propre travail, n'est-ce pas?

**Mr. Neville:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** Vous pourriez toujours m'envoyer la réponse.

**Mr. Neville:** Non, j'aimerais vous la donner ce soir.

Pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2001, c'est-à-dire pour l'année financière 2000-2001, les dépenses brutes agrégées du gouvernement du Canada se montaient à 175 202 000 000 \$ en arrondissant; les dépenses nettes étaient de 161 442 000 000 \$, en prenant le chiffre arrondi. Ce sont les chiffres vérifiés des états financiers du Canada.

Si vous le cherchiez, c'est dans la déclaration appelée État des recettes, des dépenses et du déficit accumulé pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001, que vous trouverez à la page 1.8 des Comptes publics du Canada pour 2001, volume 1.

**Le sénateur Stratton:** Cette année, nous avons augmenté de 6 milliards approximativement.

Pour ma dernière question, je reviens à un sujet dont je vous ai déjà parlé à plusieurs reprises. Quand allons-nous cesser de dépenser de l'argent pour les armes à feu? À quel total en sommes-nous maintenant? Vous demandez maintenant la somme effarante de 158,6 millions de dollars en nouveaux crédits. Le ministre responsable à l'époque — le ministre de la Justice, M. Rock — était assis dans ce même fauteuil et nous a promis que l'on ne dépasserait pas 85 millions de dollars. Où en sommes-nous maintenant?

**Mr. Neville:** Voulez-vous la réponse courte ou la réponse longue?

**Le sénateur Stratton:** Je vous laisse choisir.

**Mr. Neville:** Je vais vous donner les deux, mais je vais vous donner la réponse que vous demandez.

Nous parlons du Programme canadien de contrôle des armes à feu. Il y a 113,9 millions de dollars pour le ministère de la Justice et 0,5 million de dollars pour la Commission nationale des libérations conditionnelles dans ce Budget supplémentaire (A) pour couvrir l'augmentation des coûts liés à la mise en oeuvre et à l'administration du programme. Tout cela fait partie du programme politique du gouvernement «La sécurité dans les foyers et dans les rues», auquel le ministre de la Justice a contribué dans le cadre de la Loi concernant les armes à feu et certaines autres armes, ou Loi sur les armes à feu comme nous l'appelons, qui a été adoptée par le Parlement en 1995.

There have been a number of challenges to the act. Two of the major implementation challenges were with regard to the licensing of roughly 2.3 million firearm owners and the registration of 7 million firearms within a short time frame. To date, 2 million owners have complied with the licensing requirements. Over 2 million firearms have been registered or are in the process of being registered. As you know, the statutory deadline for firearms registration is January 1, 2003.

Due to difficulties in the early stages of the program, it appeared that the licensing phase of the program might not be attained as planned. In May 2000, the Minister of Justice presented a program to cabinet with the goals of encouraging compliance, increasing processing capability, and improving technical systems efficiency. Cabinet approved this program improvement plan in May 2000.

In spite of the positive results with the program, there were still problems with the licensing phase because of inefficiencies in the operation and accountability structures. This indicated that the registration deadline of January 2003 could not be met with the current information technology and supporting operational processes. Therefore, a major restructuring of the Canadian Firearms Program was presented to cabinet in February 2001.

Cabinet approval was received, based on the understanding that the restructuring would not only be done within the funding profile approved by cabinet, but would also generate savings, mostly due to the redesign of the IT systems and business processes.

To achieve substantial compliance for the statutory deadlines for licensing of firearms owners and registration of firearms, cabinet approved measures, such as the reduction of licensing fees, the waiver of transfer fees and a temporary waiver of registration fees.

These measures contribute an overall cost to the Canadian Firearms Program that is higher than originally predicted. The bulk of the funding — some \$90.5 million — that was sought by Justice in these Supplementary Estimates, relates to the cost of implementing this restructuring plan. The remaining \$23.4 million is an increase to Justice's grants and contributions to cover the costs incurred for the operation and administration of the Firearms Act, as administered by provincial and territorial agreements in the provinces of British Columbia, Ontario, Quebec, New Brunswick, Nova Scotia and Prince Edward Island. In the remaining provinces and territories, the Department of Justice provides similar services with support from the RCMP. These service costs are included in the operating costs of the Department of Justice, Law and Policy Budget.

La mise en oeuvre de la Loi a suscité plusieurs problèmes, dont deux notamment, concernant la délivrance de permis pour environ 2,3 millions de possesseurs d'armes à feu et l'enregistrement de 7 millions d'armes dans un délai très court. Jusqu'ici, 2 millions de propriétaires se sont conformés aux exigences relatives aux permis. Plus de 2 millions d'armes à feu ont été enregistrées ou sont en train de l'être. Comme vous le savez, la limite fixée dans la loi pour l'enregistrement des armes à feu est le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Étant donné les difficultés rencontrées lors des premières étapes du programme, il est apparu qu'on ne pourrait pas respecter les objectifs d'enregistrement initialement prévus. En mai 2000, le ministre de la Justice a soumis au Cabinet un programme visant à encourager l'observation de la loi, renforcer la capacité de traitement et améliorer l'efficacité des systèmes techniques. Le Cabinet a approuvé ce plan d'amélioration du programme en mai 2000.

Malgré les résultats positifs obtenus, il y a eu d'autres problèmes durant la phase d'octroi de permis en raison de défaillance des structures opérationnelles et de comptabilité. On a donc constaté qu'il ne serait pas possible de respecter la date limite de janvier 2003 pour l'enregistrement en s'en tenant uniquement à la technologie de l'information et au processus opérationnel de soutien actuellement disponibles. Un vaste programme de restructuration du Programme canadien de contrôle des armes à feu a donc été soumis au Cabinet en février 2001.

Le Cabinet a donné son aval à ce programme, à condition que cette restructuration ne se fasse pas simplement dans le cadre du financement approuvé par le Cabinet, mais entraîne aussi des économies qui proviendraient essentiellement du remaniement des systèmes d'information et des procédures administratives.

En vue d'obtenir un degré important d'observation des délais statutaires pour l'octroi de licences aux propriétaires d'armes à feu et l'enregistrement des armes à feu, le Cabinet a approuvé diverses mesures, telles qu'une réduction des droits de permis et des frais de transfert et une exonération temporaire des frais d'enregistrement.

Ces mesures ont contribué à accroître le coût initialement prévu du Programme canadien de contrôle des armes à feu. L'essentiel du financement de 909,5 millions de dollars que demande le ministère de la Justice dans ce Budget supplémentaire correspond au coût de mise en oeuvre de ce plan de restructuration. Les 23,4 millions restants correspondent à une augmentation des subventions et contributions du ministère de la Justice pour couvrir les frais entraînés par le fonctionnement et l'administration de la Loi canadienne sur les armes à feu administrée en vertu d'ententes provinciales et territoriales en Colombie-Britannique, en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard. Dans les autres provinces et territoires, le ministère de la Justice assure des services analogues avec l'appui de la GRC. Les frais de ces services sont inclus dans les frais de fonctionnement du budget du droit et de l'orientation du ministère de la Justice.



Funding of \$0.5 million for the National Parole Board is to assist them with the incremental costs associated with the implementation of the Firearms Act. Because of legislation, the National Parole Board deals with longer correctional sentences and additional conditional release reviews.

That brings us to the resource profile. For previous years — if you care to jot this down — before the beginning of this fiscal year, it was \$541,262,000. In the Main Estimates — that is, the Main Estimates for this year, 2001-02 — there was a planned additional \$34,611,000. The amount in these Supplementary Estimates, as I have already explained, is \$113,886,000. The total at this point is \$689,760,000.

I trust, Mr. Chairman, that answers the senator's request.

**Senator Lynch-Staunton:** What is the cost to the government in waiving the fees and in refunding certain fees?

**Mr. David Bickerton, Acting Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Comptrollership Branch, Treasury Board of Canada:** I could answer that for you, Senator Lynch-Staunton. At this point in time, the government has collected somewhere in the order of \$44 million. The costs for the remission order passed and the refund of the monies will amount to some \$3.5 million that will be paid back this year.

**Senator Lynch-Staunton:** That is just the money being paid back, not the cost of processing?

**Mr. Bickerton:** No, the costs of processing those orders are included in the operating costs for the organization.

**Senator Stratton:** The concern I have is that this is \$689 million, which is virtually \$600 million more than the minister promised it would be. How can someone be that incredibly wrong? I know you can go through the litany of reasons forever, but I guarantee you, because of September 11 you will never get people to register. After that event, there is no way. That is a forecast. I should not say it, but I am making that prediction, because if you think people will register their firearms after September 11, forget it.

**Mr. Neville:** I will comment on one specific aspect. You said it was \$600 million more than originally forecasted. If we were to go back over the minutes of this particular committee while I was a witness at numerous presentations, I believe you would find a thread of continuity because you have asked that question on many occasions, and I have given you the rationale each time for the increase. If you add all those together, I think you would have the total picture.

**Senator Stratton:** How can it be that wrong from the original? Where will this end? Do you have any forecast? I am sure you do not.

**Senator Cools:** I have a suggestion to that, Mr. Chairman. Maybe we should bring the minister.

Le demi-million prévu pour la Commission nationale des libérations conditionnelles a pour but d'aider cette commission à défrayer les coûts supplémentaires liés à la mise en oeuvre de la Loi sur les armes à feu. En raison de cette Loi, la Commission nationale des libérations conditionnelles doit gérer des peines plus longues et faire plus d'examen de mises en liberté sous condition.

Ceci nous amène au profil des ressources. Les années précédentes — si vous voulez bien noter cela — avant le début de l'exercice actuel, on avait 541 262 000 \$. Dans le Budget principal, c'est-à-dire le Budget principal de cette année, 2001-2002, on a prévu 34 611 000 \$ de plus. Le montant figurant dans ce Budget supplémentaire, comme je vous l'ai déjà expliqué, est de 113 886 000 \$. Le total actuel est de 689 760 000 \$.

Monsieur le président, j'espère avoir répondu à la demande du sénateur.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Combien coûte au gouvernement l'exonération des frais ou le remboursement de certains frais?

**M. David Bickerton, directeur exécutif intérimaire, Division des opérations et des prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur, Conseil du Trésor du Canada:** Je peux vous donner la réponse, sénateur. Pour l'instant, le gouvernement a perçu environ 44 millions de dollars. Le coût du décret de remise et le remboursement des montants dus vont représenter environ 3,5 millions de dollars qui seront remboursés cette année.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est simplement l'argent remboursé, pas le coût du traitement?

**M. Bickerton:** Non, les frais de traitement de ces décrets sont inclus dans les frais de fonctionnement de l'organisation.

**Le sénateur Stratton:** Ce qui m'inquiète, c'est qu'on a 689 millions de dollars, c'est-à-dire presque 600 millions de plus que ce que le ministre avait promis. Comment peut-on se tromper aussi lourdement? Je sais bien que vous pouvez nous donner une infinité de raisons, mais je peux vous garantir qu'après ce qui s'est passé le 11 septembre, les gens ne vont jamais s'inscrire. Après ce qui s'est passé, c'est hors de question. Je vous le prédis. Je ne devrais pas le dire, mais je vous prédis que c'est ce qui va se passer et que vous vous faites des illusions si vous croyez que les gens vont enregistrer leurs armes à feu après ce qui s'est passé le 11 septembre.

**M. Neville:** Je vais faire une remarque sur un point particulier. Vous dites que c'est 600 millions de plus que prévu initialement. Si nous revenons sur les procès-verbaux de votre comité devant lequel j'ai comparu à maintes reprises, je pense que vous trouverez un fil conducteur car vous m'avez posé la question à de nombreuses reprises et je vous ai expliqué à chaque fois les raisons de l'augmentation. Si vous faites le total de ces augmentations, vous avez le tableau d'ensemble de la situation.

**Le sénateur Stratton:** Mais comment peut-on s'écarter à ce point des prévisions initiales? Jusqu'où cela va-t-il aller? Vous avez des prévisions? Je suis sûr que non.

**Le sénateur Cools:** À ce sujet, monsieur le président, je suggère que nous convoquions le ministre.

**Senator Stratton:** He is no longer minister.

**Senator Banks:** I have two questions. The first question I ask on behalf of Senator Milne, who regrets that she cannot be here. I think you may have been given notice of this question, Mr. Neville. If it is not easily obtainable you can answer later.

Before I ask it, may I say how much I admire the way you and Mr. Bickerton are able to respond to our questions? I am glad you are working for the good guys.

The background of my question is that currently there is an arrangement in place between the National Archives and Statistics Canada under which the National Archives had agreed to store the census records. Control of their release, of course, resides with Statistics Canada. At the time the agreement was made, it was understood that the arrangement was not to be permanent because it was anticipated there would be some decisions made on how those records would be released to the public, or that Statistics Canada would make a different arrangement for the storage of those records. To date neither of those things appears to have happened.

Statistics Canada originally made, but then withdrew, a request for funding of the project to continue the process of transferring older census records from paper onto some kind of appropriate electronic copy, and perhaps including census records going back as far as 1906.

The result is that the National Archives is spending money hand over fist to keep those old records in some kind of usable condition, with no plan or funding to properly preserve the documents. The records currently occupy a number of storage facilities that are the size of a few football fields. I believe that there was an application process that was started and then withdrawn.

In the Supplementary Estimates, on page 104, there is an entry for government on-line initiatives under Statistics Canada. I wonder whether that or any other part of the Estimates for Statistics Canada include any funding to transfer those historic census records from paper to electronic form, as was once applied for? If so, how many years of census records will be processed with the funding allocated? If not, was any request ever made that that process should be done and was that request ever withdrawn?

It is a long and complicated question but I would be grateful if you could answer either now or later.

**Mr. Bickerton:** Thank you, Senator Banks. I do appreciate the fact that you were able to give us a heads up for that question. We were trying to find the information. We will give you the benefit of what we have been able to determine thus far.

At this time, the estimates for Statistics Canada do not include any incremental funding for this transfer of pre-2001 census data into electronic form. It is our understanding that Statistics Canada

**Le sénateur Stratton:** Il n'est plus ministre.

**Le sénateur Banks:** J'ai deux questions. Je poserai la première au nom du sénateur Milne, qui regrette de ne pas pouvoir être présente. Je pense que vous avez été avisé préalablement de cette question, monsieur Neville. Si vous ne pouvez pas le faire tout de suite, vous pourrez y répondre plus tard.

Mais avant de poser cette question, permettez-moi de vous dire à quel point j'admire la façon dont M. Bickerton et vous-même êtes en mesure de répondre à nos questions. Je suis heureux que vous travailliez pour les bons.

La toile de fond de ma question est un accord conclu par les Archives nationales et Statistique Canada en vertu duquel les Archives nationales ont accepté d'entreposer les données de recensements. C'est évidemment Statistique Canada qui contrôle leur divulgation. À l'époque où cette entente a été conclue, il était entendu qu'elle ne serait pas permanente parce qu'on prévoyait que certaines décisions seraient prises sur la façon de communiquer ces informations au public ou que Statistique Canada prendrait d'autres dispositions pour l'entreposage de ces données. Or, il n'en a rien été jusqu'à présent.

Statistique Canada a présenté, mais ensuite retiré, une demande de financement du projet pour poursuivre l'entreprise de transfert des anciennes données de recensements d'un support papier à un support électronique quelconque, en remontant éventuellement jusqu'à 1906.

À cause de cette situation, les Archives nationales dépensent des sommes folles à essayer de préserver ces vieux dossiers pour qu'ils soient à peu près utilisables, mais il n'existe aucun plan ni aucun financement permettant de préserver correctement ces documents. Ils occupent actuellement plusieurs locaux d'entreposage qui ont la superficie de quelques terrains de football. Je crois que l'on a entamé une procédure de demande qui a ensuite été annulée.

Dans le Budget supplémentaire, à la page 98, il y a une rubrique pour les initiatives du gouvernement en direct au chapitre de Statistique Canada. Cet aspect des prévisions budgétaires de Statistique Canada ou un autre élément de ces prévisions incluent-ils un certain financement pour le transfert de ces données d'anciens recensements du support papier au support électronique, comme la demande en avait été faite jadis? Dans l'affirmative, à combien d'années en arrière va-t-on remonter dans le traitement de ces données de recensement avec les fonds disponibles? Dans la négative, a-t-on jamais demandé à ce que cela soit fait et cette demande a-t-elle jamais été retirée?

C'est une question longue et complexe, mais je vous serais reconnaissant d'y répondre maintenant ou plus tard.

**M. Bickerton:** Merci, sénateur Banks. Je vous suis aussi reconnaissant de nous avoir prévenus à l'avance de cette question. Nous avons essayé de nous renseigner. Nous allons pouvoir vous donner ce que nous avons pu recueillir à ce sujet jusqu'à présent.

Pour l'instant, les prévisions budgétaires de Statistique Canada n'incluent pas une augmentation du financement pour ce transfert des données de recensements antérieurs à 2001 sous une forme



has not requested any incremental funding to undertake the conversion of data prior to 2001. From what we have been able to determine, none of the 1996 census data has been transferred from paper to electronic format.

You are correct that the prior years' data for census up to and including 2001 is the responsibility of the National Archives. As far as I know, they remain in paper form. To the best of our ability and knowledge, there is no funding requested for that conversion.

**Senator Banks:** My second question has to do with page 91 of the Supplemental Estimates (A), and this is the Atlantic Canada Opportunities Agency. I notice that there is a figure at the very bottom, under Objects of Expenditure, Public Debt Charges, which I think is \$504,000. I am assuming that thousands of dollars that are going out here. Why would the Atlantic Canada Opportunities Agency have a public debt charge?

**Mr. Neville:** Can you give us a moment on that?

**Senator Banks:** The larger question is: How can an opportunities agency have a debt?

**The Chairman:** Would it be a defaulted loan guarantee or something like that?

**Mr. Neville:** Public debt has a very specific meaning for us. We will get back to you on that, Senator Banks. It may be this evening, but if not we will get back to you.

**Senator Lynch-Staunton:** Before I move to a topic similar to the one I brought on earlier, I thought colleagues would be interested if they got to page 70, where there is a contribution by the Department of Foreign Affairs of \$1 million to the Catholic World Youth Day 2002 Council. I recently read in the *Canada Gazette* that the Governor in Council approved a waiving of visa fees for those attending the conference and in the explanatory note, it was stated that this would cost the government lost revenues of \$3 million. In effect, the government is giving at least \$4 million to this. The point I am making is we do not always get the total picture in one document. We have to search around a few other places to find a total picture.

That is just a comment, but do you agree with me that that lost revenue of \$3 million should be factored in for the cost of the government's contribution to the youth day council?

**Mr. Neville:** I would have to know more about it before I could answer. There are probably other related costs. I do not know what they are.

**Senator Lynch-Staunton:** It would be nice to have them.

électronique. À notre connaissance, Statistique Canada n'a pas demandé d'augmentation de fonds pour entreprendre la conversion des données antérieures à 2001. D'après ce que nous avons constaté, aucune donnée du recensement de 1996 n'a été transférée du support papier au support électronique.

Vous avez raison de dire que les données des recensement antérieurs et jusqu'à 2001 sont placées sous la responsabilité des Archives nationales. À ma connaissance, elles sont toujours sur support papier. Pour autant que nous le sachions, on n'a pas demandé de financement pour cette conversion.

**Le sénateur Banks:** Ma deuxième question concerne la page 86 du Budget supplémentaire (A) et porte sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. Je constate tout au bas de la rubrique Articles de dépenses — les dépenses au tableau du service de la dette publique — un montant de 504 000 \$, je crois. J'imagine que cela représente des milliers de dollars. Pourquoi l'Agence de promotion économique du Canada atlantique doit-elle payer des frais de dette?

**M. Neville:** Vous pouvez nous donner un instant?

**Le sénateur Banks:** Plus généralement, ma question est la suivante: Comment une agence de promotion économique peut-elle avoir une dette?

**Le président:** Pourrait-il s'agir d'une garantie de prêt non remboursé ou de quelque chose comme cela?

**M. Neville:** La notion de dette publique a un sens bien précis pour nous. Nous vous donnerons la réponse sur ce point plus tard sénateur Banks, peut-être ce soir, mais de toute façon nous le ferons.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Avant de passer à un sujet analogue à celui que j'ai mentionné tout à l'heure, je pense qu'il pourrait être intéressant pour nos collègues de se reporter à la page 38 où il y a une contribution du ministère des Affaires étrangères de 1 million de dollars au Conseil de la Journée mondiale de la jeunesse catholique 2002. J'ai lu récemment dans la *Gazette du Canada* que le gouverneur en conseil avait approuvé une exonération des frais de visa pour les participants à cette conférence et que dans la note explicative on précisait que cela entraînerait un manque à gagner de 3 millions de dollars pour le gouvernement. En fait, le gouvernement verse au moins 4 millions à cette manifestation. Ce que j'essaie de dire, c'est qu'on ne nous présente pas toujours un tableau complet de la situation dans un document. Nous sommes obligés d'aller chercher ailleurs pour avoir une idée complète de la situation.

C'est juste une simple remarque, mais reconnaissez-vous qu'il faudrait inclure ce manque à gagner de 3 millions de dollars dans le coût de la contribution du gouvernement à ce Conseil de la Journée mondiale de la jeunesse?

**M. Neville:** Il faudrait que je me renseigne pour pouvoir vous répondre. Il y a probablement d'autres coûts connexes que j'ignore.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce serait intéressant de les avoir.

I will go to page 143, and it is along the same lines as the Sustainable Development Fund transfer, which I still question. Although it may be legal, I, like the Auditor General, found it inadvisable. It is a \$152 million grant to Canadian Airlines, et cetera.

In the United States, when a bailout package was discussed, it went to Congress. It was debated. The president had his say. An agreement was reached, and the bailout was in a form of a bill.

Here, the minister announced it in a press release. As I recall, there was never an announcement in Parliament — certainly not in the Senate through the Leader of the Government — that millions of dollars would be available for airlines and airline services because of losses incurred because of the tragic events of September 11.

This is a comment more than a question. How can \$152 million be approved for a program that the minister devised on his own and which was never referred to Parliament? I do not understand how this amount of money can be spent and Parliament is only asked to ratify and approve it in and, in effect, rubber-stamp it, without any debate, discussion, defence or explanation. All we have is the press release of the minister and the reference here, and that is it.

**Mr. Neville:** In effect, the tabling of the Supplementary Estimates (A) is, in fact, seeking Parliament's approval for the content therein. That program is being requested as part of the total amount being sought.

**Senator Lynch-Staunton:** The money has already been spent. The other day the Parliamentary Secretary to the Minister of Transport in the House of Commons said that most of the money had already been spent. There were 1800 or so applications and Air Canada had already received its money. The money is gone.

**Mr. Neville:** The minister responsible has the Department of Transport Act, which allows payments to be made.

**Senator Lynch-Staunton:** Where in the act does it say that he can make payments for financial assistance in respect to losses incurred due to the temporary closure of Canadian airspace?

**Mr. Neville:** I do not have a copy of the act with me, but we are working here on the provision that the Department of Transport would have that authority. This would have been discussed when it was raised with the Treasury Board ministers in seeking that approval.

I stand to be corrected, but that would be the legal authority under which the minister of transport would have sought approval, and ratified in terms of the funding by way of the Supplementary Estimates (A).

**Senator Lynch-Staunton:** It is obvious that my frustration should be directed at the minister, not at you. However, I do not think the minister will come here and answer those questions. It is not the first, but it is the most blatant case in this book. It is highly frustrating, annoying and even improper that the ministerial

Je passe maintenant à la page 145, et c'est un peu la même chose que pour le transfert au Fonds du développement durable, que je conteste toujours. Bien que ce soit légal, je suis d'avis, comme la vérificatrice générale, que c'est quelque chose de peu recommandable. Il s'agit ici d'une subvention de 152 millions de dollars aux compagnies aériennes canadiennes, et cetera.

Aux États-Unis, quand on a envisagé un ensemble de mesures de renflouage, le projet a été soumis au Congrès. Il y a eu un débat et le président a eu son mot à dire. Il y a finalement eu une entente et ce renflouage a pris la forme d'un projet de loi.

Ici, le ministre l'a annoncé par voie de communiqué de presse. Pour autant que je m'en souviens, il n'y a jamais eu d'annonce au Parlement — en tout cas le leader du gouvernement n'en a pas fait au Sénat — pour dire qu'on allait mettre à la disposition des compagnies aériennes des millions de dollars pour compenser les pertes entraînées par la tragédie du 11 septembre.

Il s'agit là plus d'un commentaire que d'une question. Comment peut-on approuver l'octroi de 152 millions de dollars pour un programme que le ministre a mis sur pied tout seul et qui n'a jamais été soumis au Parlement? Je ne comprends pas comment on peut dépenser une telle somme en demandant au Parlement de la ratifier et de l'approuver, purement pour la forme, sans aucun débat, aucune discussion ni aucune explication. Tout ce que nous avons, c'est le communiqué de presse du ministre et cette mention ici, c'est tout.

**M. Neville:** En fait, le tableau du Budget supplémentaire (A) vise précisément à obtenir l'approbation du Parlement. Les crédits visant ce programme sont demandés dans le cadre du montant total demandé.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Mais cet argent a déjà été dépensé. L'autre jour, le secrétaire parlementaire du ministre des Transports à la Chambre des communes a dit que l'essentiel de cet argent avait déjà été dépensé. Il y a eu environ 1 800 demandes et Air Canada a déjà reçu sa part. L'argent a disparu.

**M. Neville:** Le ministre s'appuie sur la Loi sur le ministère des Transports qui autorise les paiements.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Pouvez-vous me dire où dans la loi on dit qu'il peut faire des paiements pour apporter une aide financière à des entreprises qui ont subi des pertes à cause de la fermeture temporaire de l'espace aérien du Canada?

**M. Neville:** Je n'ai pas la loi sur moi, mais nous partons du principe que le ministère des Transports a ce pouvoir. La question a dû être abordée avec les autorités du Conseil du Trésor quand la demande a été faite.

À moins qu'on me corrige, je pense que c'est à cette autorité juridique que le ministre des Transports a dû s'adresser pour faire ratifier ce financement dans le cadre du Budget supplémentaire (A).

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Il est évident que ma frustration devrait se tourner contre le ministre, et pas vous. Mais je ne pense pas que le ministre ait l'intention de venir ici répondre à ces questions. Ce n'est pas le premier cas, mais c'est le plus flagrant dans ce livre. Il est incroyablement frustrant, désagréable et même



discretion reaches so far that Parliament becomes an extension of government rather than the government being an extension of Parliament. That is what I am trying to get out of my system. I do not know what can be done about it.

You people make a fine presentation. You answer the questions clearly and, when you do not have the answers, you give them in writing very soon after, which is greatly appreciated.

**Senator Bolduc:** It is equivalent to the public accounts. It is not the budget estimates.

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you for allowing me to get this out.

**Senator Mahovlich:** What criteria did Minister Collenette use to allocate these funds? Did any foreign-based airlines receive any funds, or was it just Air Canada?

**Mr. Neville:** To answer your first question, I will go back to the Department of Transport Act, which would be the legislative basis upon which the payments would be made. If you wish, we could look at the specific provision of the act that was used and make that available, if it is of interest.

**Senator Mahovlich:** Yes, but Canada 3000 was asking for \$400 million.

**Mr. Neville:** I was just answering the first question. You were asking for the basis of authority. The basis of authority, as best I know it, would be the Department of Transport Act.

**Senator Mahovlich:** I am not asking for the basis of authority, but the criteria.

**Senator Banks:** Why is it \$152 million?

**Mr. Neville:** I will answer that question then.

First, this program is intended to provide full and fair reimbursement for losses incurred to the program up to a limit of \$152 million. "All Canadian airlines" does not apply to foreign-based air operators, so that answers your question.

Specialty air operators, training schools — with the exception of users of corporate and private aircraft — are eligible for financial assistance for the air services lost for six days, which was the period of the immediate disruption following the events of September 11.

The financial assistance in this case is based on total foregone revenues plus any incremental costs net of any gain from a voided expense, such as fuel. If airlines have not flown, they have not used fuel.

Claims for financial assistance need to be substantiated and attestations signed under oath by the owner, the chief executive officer, the chief financial officer or the chief operating officer. Information provided is subject to verification and refunds would be sought in the case of overpayment. Applicants will be provided substantial initial payments to minimize any further financial damage resulting from the ground stop order. Remaining funds

incorrect que la discrétion ministérielle atteigne de telles proportions, au point que le Parlement devient un simple prolongement du gouvernement et non l'inverse. C'est cela que j'essaie d'évacuer. Je ne sais pas ce que l'on peut faire pour cela.

Vous faites du bon travail. Vous répondez clairement aux questions et, quand vous n'avez pas les réponses, vous nous le communiquez très rapidement, ce dont nous vous sommes très reconnaissants.

**Le sénateur Bolduc:** C'est l'équivalent des comptes publics. Ce ne sont pas les prévisions budgétaires.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Merci de m'avoir permis d'évacuer cela.

**Le sénateur Mahovlich:** Sur quels critères le ministre Collenette s'est-il fondé pour attribuer ces fonds? Est-ce que des lignes aériennes étrangères ont reçu des fonds, ou s'agissait-il uniquement d'Air Canada?

**M. Neville:** Pour répondre à votre première question, je vais me reporter à la Loi sur le ministère des Transports qui constitue le fondement législatif de ces paiements. Si vous le souhaitez, nous pourrions nous reporter à la disposition particulière de cette loi qui a été invoquée et vous la communiquer si cela vous intéresse.

**Le sénateur Mahovlich:** Oui, mais Canada 3000 demandait 400 millions de dollars.

**M. Neville:** Je répondrai simplement à la première question. Vous vouliez savoir sur quel pouvoir le ministre s'était appuyé. Pour autant que je sache, c'était la Loi sur le ministère des Transports.

**Le sénateur Mahovlich:** Je ne vous demande pas quel pouvoir, mais quels critères.

**Le sénateur Banks:** Pourquoi 152 millions de dollars?

**M. Neville:** Alors, je vais vous répondre.

Premièrement, ce programme a pour objectif de rembourser pleinement et équitablement les pertes jusqu'à un plafond de 152 millions de dollars. L'expression «Les compagnies aériennes canadiennes» ne s'applique pas aux compagnies étrangères, pour répondre à votre question.

Les transporteurs aériens à services spéciaux, les écoles de formation, à l'exception des utilisateurs d'avions de société ou privés, sont admissibles à une aide financière pour les pertes encourues pendant la période de six jours d'interruption des services qui a suivi les événements du 11 septembre.

L'aide financière en l'occurrence correspond à la totalité du manque à gagner plus les frais marginaux, nets des gains correspondant aux dépenses non encourues, par exemple pour le carburant. Si les avions n'ont pas volé, ils n'ont pas consommé de carburant.

Les demandes d'aide financière doivent être justifiées et les attestations sont signées sous serment par le propriétaire, le président directeur général, le chef du service des finances ou le directeur d'exploitation. Les informations communiquées sont sujettes à vérification et on exigera des remboursements s'il y a eu trop-payé. Les demandeurs recevront un paiement initial important pour minimiser les pertes financières entraînées par

may have to be pro-rated to ensure the program lives within its financial limits before final payments are made to qualified applicants.

That would be the criteria for the payments.

**Senator Cools:** I would like to welcome Mr. Neville and Mr. Bickerton. I would like to say, Mr. Neville, it is wonderful to have you back. We have missed you.

I was thinking, as Senator Lynch-Staunton was speaking, that when Senator Stratton was chairman, the committee tossed around the idea of beginning committee studies department-by-department, because of the sorts of problems that emerged again and again.

I use this opportunity to put the issue before us again. Maybe we should return to that idea and look at how these individual departments actually do enter into these kinds of arrangements.

I understand very clearly that the Department of Transportation Act would be the appropriate basis. I have not looked at the act for quite some time, but one wonders what are the limits to which any minister can spend without actually coming to Parliament with a bill at the time of the commitments to spend?

It is no longer clear. This committee has raised these questions again and again. I just put that out to us for study.

My question is insignificant tonight. On page 70, you see there is a \$20 million grant to Jamaica, Vote 25. Could you tell us about that, please?

**Senator Banks:** Is it debt forgiveness?

**Senator Cools:** It is a grant.

**Senator Stratton:** It is on page 17, \$17.9 million, Vote 2a.

**Senator Cools:** There are two different items.

**Senator Stratton:** I understand, but we are talking of a cumulative amount of \$38 million.

**Mr. Neville:** We will answer both questions. I will deal with it as two transactions.

First, Canada is a member of the International Monetary Fund, the IMF, and a donor to its Poverty Reduction and Growth Facility, or the PRGF, at the IMF's concessional facility for balance of payments support to low-income developing countries. Canada supports the PRGF with payments and through the issuance of loans.

Two exceptional events caused the presentation of Supplementary Estimates at this time. First, the issuance of loans to the IMF's Poverty Reduction and Growth Facility is normally included in the Main Estimates. However, in this instance, the Main Estimates were closed without that item. As a result, the issuance of a \$172 million loan is included in the Supplementary Estimates.

Following the closure of the Main Estimates, but before the end of the 2001 fiscal year, Canada paid its 2001 PRGF payment of \$40.5 million. Having made the 2001 PRGF payment during fiscal year 2000-01, a corresponding reduction from the 2001-02 Main Estimates was required.

l'ordre d'immobilisation au sol de tous les avions. Le reste des montants sera calculé au prorata pour éviter que les paiements aux demandeurs qualifiés débordent les limites financières du programme.

Voilà les critères des versements.

**Le sénateur Cools:** Je salue MM. Neville et Bickerton. Je dois dire, monsieur Neville, que c'est merveilleux de vous revoir. Vous nous manquez.

Pendant que le sénateur Lynch-Staunton parlait, je me disais qu'à l'époque où le sénateur Stratton était président, le comité avait joué avec l'idée d'entreprendre des études ministère par ministère pour examiner des problèmes qui reviennent régulièrement.

Je profite de cette occasion pour remettre la question sur le tapis. Peut-être devrions-nous ranimer cette idée et aller voir comment chacun de ces ministères conclut ce genre d'ententes.

Je comprends très bien que la Loi sur le ministère des Transports soit l'instrument approprié. Je ne l'ai pas examinée depuis un certain temps, mais on se demande jusqu'à quel montant de dépenses le ministre peut aller sans devoir soumettre au Parlement un projet de loi lorsqu'il prend un tel engagement.

Ce n'est plus clair. Le comité a posé ces questions à maintes reprises. Je propose simplement qu'on étudie cela.

Ma question est tout à fait mineure ce soir. À la page 39, il y a une subvention de 20 millions de dollars à la Jamaïque, crédit 25. Pourriez-vous nous expliquer cela?

**Le sénateur Banks:** C'est une remise de dette?

**Le sénateur Cools:** C'est une subvention.

**Le sénateur Stratton:** C'est à la page 77, crédit 2.

**Le sénateur Cools:** Ce sont deux points différents.

**Le sénateur Stratton:** Je comprends, mais on parle d'un total cumulatif de 38 millions de dollars.

**M. Neville:** Nous allons répondre aux deux questions. Je vais les considérer comme deux transactions distinctes.

Tout d'abord, le Canada est membre du Fonds monétaire international, le FMI, et il contribue à sa facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, la FRPC, qui est un dispositif de soutien à des taux avantageux pour la balance des paiements des pays en développement à faible revenu. Le Canada contribue à la FRPC sous forme de versements et de prêts.

Deux événements exceptionnels expliquent la présentation du Budget supplémentaire cette fois-ci. Tout d'abord, les prêts à la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du FMI sont normalement inclus dans le Budget principal. Toutefois, cette fois-ci, le Budget principal a été bouclé sans que cet élément y soit inclus. En conséquence, le prêt de 172 millions de dollars est inclus dans le Budget supplémentaire.

Après la clôture du Budget principal, mais avant la fin de l'exercice 2001, le Canada a fait son paiement de 40,5 millions de dollars pour 2001 à la FRPC. Comme il a fait ce paiement de 2001 à la FRPC au cours de l'exercice 2000-2001, il fallait inclure une réduction équivalente dans le Budget principal de 2001-2002.



While on the surface it could appear inconsistent to make an increase and a decrease in the same Supplementary Estimates exercise, as you correctly pointed out, it is worth noting that the increase was to a repayable loan and the decrease was to a payment. Thus, the two are best kept separate.

**The Chairman:** Honourable senators, if there are no further questions, I wish to thank our witnesses. As always, it has been a most instructive and, dare I say, entertaining evening for us and, in all due modesty, we hope for you, too.

The committee adjourned.

Bien qu'il puisse sembler contradictoire en apparence d'inscrire une augmentation et une diminution dans le même exercice de Budget supplémentaire, comme vous l'avez bien fait remarquer, il est bon de noter que l'augmentation correspondait à un prêt remboursable et la diminution à un paiement. Il vaut donc mieux garder les deux rubriques distinctes.

**Le président:** Honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions, je vais remercier nos témoins. Comme toujours, nous avons eu une soirée très instructive et, si j'ose dire, très distrayante et j'espère en toute modestie que cela a été le cas pour vous aussi.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Treasury Board of Canada:*

Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptroller-  
ship Branch;

David Bickerton, Acting Executive Director, Expenditure  
Operations and Estimates Directorate, Comptrollership  
Branch.

*Du Conseil du Trésor du Canada:*

Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction de la  
fonction de contrôleur;

David Bickerton, directeur exécutif intérimaire, Division des  
opérations et des prévisions des dépenses, Direction de la  
fonction de contrôleur.

A1  
1013  
N14



First Session  
Thirty-Seventh Parliament, 2001-02

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

Tuesday, November 27, 2001 (*in camera*)  
Wednesday, November 28, 2001 (*in camera*)  
Wednesday, December 4, 2001 (*in camera*)  
Tuesday, December 11, 2001 (*in camera*)  
Tuesday, February 5, 2002 (*in camera*)  
Tuesday, February 19, 2002 (*in camera*)  
Tuesday, March 5, 2002

Issue No. 31

---

Election of Deputy Chair  
and  
Discussion of Draft Report on  
Equalization (*in camera*)

Première session de la  
trente-septième législature, 2001-2002

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Le mardi 27 novembre 2001 (à huis clos)  
Le mercredi 28 novembre 2001 (à huis clos)  
Le mercredi 4 décembre 2001 (à huis clos)  
Le mardi 11 décembre 2001 (à huis clos)  
Le mardi 5 février 2002 (à huis clos)  
Le mardi 19 février 2002 (à huis clos)  
Le mardi 5 mars 2002

Fascicule n° 31

---

Élection d'un vice-président  
et  
Discussion sur l'ébauche du rapport sur  
la péréquation (à huis clos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

*The Honourable Senators:*

Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Rompkey, P.C.
De Bané, P.C.	Setlakwe
Doody	Stratton
Furey	Tunney

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Setlakwe substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*March 4, 2002*).

The name of the Honourable Senator Rompkey substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*March 4, 2002*).

The name of the Honourable Senator De Bané substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*March 4, 2002*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Rompkey (*February 6, 2002*).

The name of the Honourable Senator Rompkey substituted for that of the Honourable Senator Banks (*February 4, 2002*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Rompkey, c.p.
De Bané, c.p.	Setlakwe
Doody	Stratton
Furey	Tunney

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Setlakwe est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 4 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 4 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur De Bané est substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 4 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey (*le 6 février 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 4 février 2002*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, November 27, 2001  
(36)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 9:34 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Murray, P.C. presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Mahovlich, Murray, P.C., Tunney (10).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Other senator present:* The Honourable Senator Rompkey.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

The committee undertook discussion of its draft report on equalization. It was agreed to allow Susan Peterson, Barbara Anderson, Sean Keenan, Pierre Doucet and François Delorme from the Department of Finance to attend in order to discuss certain aspects of the committee's draft report.

At 11:10 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Wednesday, November 28, 2001  
(37)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 5:47 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the chair, the Honourable Senator Murray, P.C. presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Lynch-Staunton, Mahovlich, Murray, P.C., Stratton, Tunney (10).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 6, 2001, the committee undertook its examination of the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2002.

The committee undertook discussion of its future business.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 27 novembre 2001  
(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huis clos aujourd'hui, à 9 h 34, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Mahovlich, Murray, c.p., et Tunney (10).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Rompkey.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité continue d'examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

Le comité discute de l'ébauche du rapport sur la péréquation. Il est convenu de permettre à Susan Peterson, Barbara Anderson, Sean Keenan, Pierre Doucet et François Delorme, du ministère des Finances, d'assister à la séance pour discuter de certains aspects de l'ébauche du rapport du comité.

À 11 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mercredi 28 novembre 2001  
(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huis clos aujourd'hui, à 17 h 47, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Lynch-Staunton, Mahovlich, Murray, c.p., Stratton et Tunney (10).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 6 novembre 2001, le comité examine le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

Le comité discute de ses travaux futurs.



After discussion, it was agreed that the committee would meet on December 4 and 11 to discuss its draft report on equalization.

The committee undertook discussion of its draft report on Supplementary Estimates (A) 2001-2002.

After discussion, it was agreed to adopt the draft report as revised and have the Chair table the report of the committee in the Senate.

At 6:32 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Tuesday, December 4, 2001  
(38)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 9:30 a.m., this day, in room 172-E, Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Murray, P.C. presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, P.C., and Tunney (7).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

The committee undertook a discussion on its draft report on equalization.

At 11:10 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Tuesday, December 11, 2001  
(39)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 9:32 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Murray, P.C. presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Mahovlich, Murray, P.C., Tunney (10).

Après discussion, il est convenu que le comité se réunira les 4 et 11 décembre pour discuter de son projet de rapport sur la péréquation.

Le comité discute de son projet de rapport sur le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour 2001-2002.

Après discussion, il est convenu d'adopter l'ébauche révisée du rapport et de faire déposer le rapport du comité au Sénat par le président.

À 18 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mardi 4 décembre 2001  
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huis clos aujourd'hui, à 9 h 30, dans la salle 172-E de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, c.p., et Tunney (7).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité continue d'examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

Le comité discute de l'ébauche de son rapport sur la péréquation.

À 11 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mardi 11 décembre 2001  
(39)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huis clos aujourd'hui, à 9 h 32, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Furey, Mahovlich, Murray, c.p., et Tunney (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator William Rompkey

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

It was agreed that the Chairman ask the Senate for an extension of the date to submit the final report on equalization to February 26, 2002.

The committee undertook discussion of its draft report on equalization.

It was agreed that the draft report be revised and submitted to members for further discussion.

At 10:59 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Tuesday, February 5, 2002  
(40)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 9:34 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Murray, P.C. presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, P.C., Rompkey, Stratton, and Tunney (9).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

The committee continued discussion on its draft report on equalization.

At 11:00 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur William Rompkey.

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité continue d'examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

Il est convenu que le président demande au Sénat de reporter au 26 février 2002 la date du dépôt du rapport final.

Le comité discute de l'ébauche de son rapport sur la péréquation.

Il est convenu de réviser l'ébauche du rapport et de la soumettre aux membres pour discussion.

À 10 h 59, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mardi 5 février 2002  
(40)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 34, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, c.p., Rompkey, Stratton, et Tunney (9).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit son étude de l'efficacité et des améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Le comité discute de l'ébauche du rapport sur la péréquation.

À 11 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---



OTTAWA, Tuesday, February 19, 2002  
(41)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 9:33 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Murray, P.C. presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Murray, P.C., and Tunney (8).

*Other senator present:* Honourable Senator Rompkey

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

The committee continued discussion on its draft report on equalization.

After discussion, it was agreed that the Chairman ask the Senate to extend the date of the submission of the final report to March 22, 2002.

At 10:33 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Tuesday, March 5, 2002  
(42)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:30 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Murray, P.C. presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Cools, De Bané, Doody, Furey, Lynch-Staunton, Murray, P.C., Rompkey, Setlakwe, and Tunney (10).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments

OTTAWA, le mardi 19 février 2002  
(41)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 33, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Murray, c.p., et Tunney (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Rompkey (1).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit son étude de l'efficacité et des améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Le comité discute de l'ébauche du rapport sur la péréquation.

Après discussion, il est convenu que le président demande au Sénat de reporter au 22 mars 2002 la date de dépôt du rapport final.

À 10 h 33, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mardi 5 mars 2002  
(42)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Cools, De Bané, Doody, Furey, Lynch-Staunton, Murray, c.p., Rompkey, Setlakwe, et Tunney (10).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit son étude de l'efficacité et des améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des

have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

The Chairman presided over the election of the Deputy Chairman.

It was moved by the Honourable Senator Banks, that the Honourable Senator Cools be Deputy Chair of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 9:33 a.m. the committee continued its sitting *in camera* to discuss its draft report on equalization.

At 11:20 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Le président préside à l'élection du vice-président.

Il est proposé par l'honorable sénateur Banks que l'honorable sénatrice Cools soit élue vice-présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 9 h 33, le comité se réunit à huis clos en vue de discuter de l'ébauche du rapport sur la péréquation.

À 11 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, March 5, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to elect a deputy chairman; to examine the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation; and to discuss a draft report on equalization.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, the committee is meeting today to elect a new deputy chairman. I regret to have to say that Senator Finnerty, who has served on this committee since her appointment to the Senate and who has been the deputy chair for some time now, under doctor's orders, is taking some time off.

I spoke with Senator Finnerty yesterday. She is coming along nicely and may be back with us before the April break. I hope her return to this committee will not be long delayed. I know that I speak for all of us in extending our very best wishes to her. She is a wonderful colleague and has been an excellent deputy chairman.

As Senator Finnerty has resigned as deputy chairman, it is my duty to call for nominations for the position of deputy chairman of this committee.

**Senator Banks:** Honourable senators, I nominate Senator Cools.

**The Chairman:** Honourable senators, Senator Cools' name has been put forward. Are there any further nominations?

**Senator Rompkey:** I move nominations close.

**The Chairman:** There being no further nominations, I declare Senator Cools elected as deputy chair.

Senator Cools has served very effectively in this capacity in the past, and we are pleased to see her in the position once again. The unanimity of the committee speaks to that. We all join in welcoming Senator Cools to her new responsibilities.

**Senator Cools:** Honourable senators, I should like to thank the committee members for electing me, and I look forward to continued service.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 5 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour élire un vice-président; examiner l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables; et discuter de l'ébauche d'un rapport sur la péréquation.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour élire un nouveau vice-président. En effet, j'ai le regret de vous communiquer que le sénateur Finnerty — qui a siégé à ce comité depuis sa nomination au Sénat et qui occupait les fonctions de vice-présidente depuis quelque temps déjà — doit, sur ordre de son médecin, prendre quelques semaines de repos.

J'ai parlé avec le sénateur Finnerty hier. Elle reprend tranquillement des forces et pourrait revenir avant le congé d'avril. J'espère donc la revoir bientôt parmi nous. Permettez-moi, en notre nom à tous, de lui souhaiter un prompt rétablissement. C'est une collègue formidable et elle a été une excellente vice-présidente.

Comme le sénateur Finnerty a démissionné de ses fonctions de vice-présidente, j'ai le devoir de lancer un appel de candidatures pour combler son poste au sein du comité.

**Le sénateur Banks:** Honorables sénateurs, je propose la candidature du sénateur Cools.

**Le président:** Honorables sénateurs, quelqu'un vient de proposer la candidature du sénateur Cools; y a-t-il d'autres propositions?

**Le sénateur Rompkey:** Je propose que nous mettions fin à l'appel de candidatures.

**Le président:** Puisqu'il n'y a pas d'autres propositions, je déclare le sénateur Cools élue vice-présidente de ce comité.

Le sénateur Cools a déjà occupé ces fonctions avec brio, par le passé, et nous nous réjouissons qu'elle soit de nouveau élue. L'unanimité des membres de ce comité en est la preuve. Ensemble, nous souhaitons donc bonne chance au sénateur Cools dans ses nouvelles responsabilités.

**Le sénateur Cools:** Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir élue, et je suis ravie de continuer à servir ce comité.

I also join with the Chairman in extending our best wishes to Senator Finnerty. All of us wish her a speedy recovery and improved health. Also, on behalf of our side, I would thank her for her period of service as deputy chairman. Having said that, we can press on to the business at hand.

**The Chairman:** That concludes the public portion of this meeting.

The committee continued *in camera*.

Je me joins également au président pour adresser nos meilleurs vœux de prompt rétablissement au sénateur Finnerty. En outre, j'aimerais lui exprimer, au nom des sénateurs de notre côté, toute notre gratitude pour ce qu'elle a accompli en tant que vice-présidente de ce comité. Ceci étant dit, je propose que nous poursuivions les travaux.

**Le président:** Ceci met fin à la partie publique de la séance.

La séance se poursuit à huis clos.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Public Works and Government Services Canada – Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

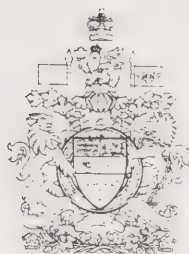
*En cas de non-livraison,*

*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

1  
13  
4

11



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la  
trente-septième législature, 2001-2002

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, March 6, 2002

Le mercredi 6 mars 2002

Issue No. 32

Fascicule n° 32

**First and last meeting on:**

The Supplementary Estimates (B) for the  
fiscal year ending March 31, 2002

**Première et dernière réunion concernant:**

Le Budget supplémentaire des dépenses (B)  
pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002

INCLUDING:

THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Supplementary Estimates (A) for the fiscal year  
ending March 31, 2002)

Y COMPRIS:

LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se  
terminant le 31 mars 2002)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	* Lynch-Staunton
Bolduc	(ou Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Mahovlich
(ou Robichaud, P.C.)	Rompkey, P.C.
Cook	Stratton
De Bané	Tunney
Kinsella	

### *\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Rompkey, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Furey (*March 6, 2002*).

The name of the Honourable Senator Cook substituted for that of the Honourable Senator Rompkey, P.C. (*March 6, 2002*).

The name of the Honourable Senator Mahovlich substituted for that of the Honourable Senator Setlakwe (*March 6, 2002*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs:

Banks	* Lynch-Staunton
Bolduc	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Mahovlich
(ou Robichaud, c.p.)	Rompkey, c.p.
Cook	Stratton
De Bané	Tunney
Kinsella	

### *\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey, c.p. est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 6 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Cook est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey, c.p. (*le 6 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Setlakwe (*le 6 mars 2002*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, March 6, 2002:

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 2002, with the exception of Parliament Vote 10b and Privy Council Vote 25b.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 6 mars 2002:

L'honorable sénateur Robichaud, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Rompkey, c.p.:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire des dépenses (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002, à l'exception du crédit 10b du Parlement et du crédit 25b du Conseil privé.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 6, 2002  
(43)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:46 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Cools, De Bané, c.p., Lynch-Staunton, Mahovlich, Murray, c.p., Rompkey, c.p., Stratton, Tunney (9).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 6, 2002, the committee undertook its examination of the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 2002.

## WITNESSES:

*From the Treasury Board Secretariat:*

Mr. Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch;

Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations & Estimates Directorate, Comptrollership Branch.

Mr. Neville made an opening statement and, with Mr. Bickerton, answered questions from members of the committee.

At 7:09 p.m., the committee continued its sitting *in camera*.

The committee undertook discussion of its draft budget.

It was moved by the Honourable Senator Banks —

That the budget in the amount of \$15,000, be adopted and submitted to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee continued discussion on its draft report on equalization.

At 7:41 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Tōnu Onu

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 6 mars 2002  
(43)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 17 h 46, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Cools, De Bané, c.p., Lynch-Staunton, Mahovlich, Murray, c.p., Rompkey, c.p., Stratton, Tunney (9).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 6 mars 2002, le comité examine le Budget supplémentaire des dépenses (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

## TÉMOINS:

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

M. Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction de la fonction de contrôleur;

M. David Bickerton, directeur exécutif, Direction des opérations et prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur.

M. Neville fait une déclaration et, de concert avec M. Bickerton, répond aux questions.

À 19 h 09, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le comité discute de l'ébauche du budget.

Il est proposé par l'honorable sénateur Banks —

Que le budget de 15 000 \$ soit adopté et présenté au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité discute du projet de rapport sur la péréquation.

À 19 h 41, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF COMMITTEE

Tuesday, December 4, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to table its

TENTH REPORT

Your Committee, to which were referred the Supplementary Estimates "A", 2001-2002, has, in obedience to the Order of Reference of 6 November 2001, examined the said estimates and herewith tables its report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

Report on Supplementary Estimates (A) 2001-2002

Your Committee held a meeting on Wednesday, 21 November 2001 to review these supplementary estimates. At this meeting, officials of the Treasury Board Secretariat appeared as witnesses and provided three explanatory tables, which form part of this report. Together the tables summarize the major changes in the federal government's financing requirements in fiscal 2001-2002. Supplementary Estimates "A" is the first of a set of supplementary estimates that will be issued in this fiscal year that ends on March 31, 2002.

OVERVIEW

Table 1, entitled "Summary of Expenditure Framework and Estimates for 2001-2002," provides a quick summary of the original estimates. Table 2, entitled "Estimates to Date 2001-2002" outlines the changes as proposed by these supplementary estimates. Total planned spending will rise from \$165.2 billion to \$172.4 billion. The bulk of these expenditures, \$114.9 billion or 66.6%, are statutory expenditures that do not require a vote. The \$7.2 billion change in the total estimates proposed in the supplementary estimates represents a 4.4% increase in the original planned government expenditures for fiscal 2001-2002.

Table 1  
SUMMARY OF EXPENDITURE FRAMEWORK AND  
ESTIMATES FOR 2001-2002

Expenditure Framework:	
Budgetary Main Estimates	\$ 163.4 billion
Budgetary Estimates to Date	\$ 163.4 billion
Projected Budgetary Estimates	\$ 167.1 billion

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 4 décembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de déposer son

DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déferé le Budget supplémentaire des dépenses «A» 2001-2002, a, conformément à l'ordre de renvoi du 6 novembre 2001, examiné ledit Budget et dépose ici son rapport.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

Budget supplémentaire des dépenses (A) 2001-2002

Votre comité a tenu une réunion le mercredi 21 novembre 2001 afin d'examiner ce budget supplémentaire des dépenses. À cette réunion, des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont comparu et ont fourni les tableaux explicatifs qui font partie de ce rapport. L'ensemble des tableaux résume les principaux changements apportés aux exigences de financement du gouvernement fédéral pour l'exercice 2001-2002. Le Budget supplémentaire des dépenses «A» est le premier d'une série de budgets supplémentaires des dépenses qui seront émis au cours de cet exercice, qui se termine le 31 mars 2002.

APERÇU

Le tableau 1, intitulé « Résumé du cadre des dépenses et budget des dépenses pour 2001-2002, » présente un bref résumé du budget des dépenses original. Le tableau 2, intitulé « Budget des dépenses à ce jour — 2001-2002 » indique les changements proposés dans ce budget supplémentaire des dépenses. Les dépenses totales prévues augmenteront de 165,2 milliards \$ à 172,4 milliards \$. Le gros de ces dépenses, 114,9 milliards \$, ou 66,6 p. 100, sont des dépenses législatives qui ne nécessitent pas d'autorisation. La modification de 7,2 milliards \$ apportée au total du budget des dépenses, proposée dans le Budget supplémentaire des dépenses, représente une augmentation de 4,4 p. 100 par rapport aux dépenses gouvernementales prévues au départ pour l'exercice 2001-2002.

Tableau 1  
RÉSUMÉ DU CADRE DES DÉPENSES ET  
BUDGET DES DÉPENSES POUR 2001-2002

Cadre des dépenses:	
Budgétaire du Budget des dépenses principal	163.4 milliards \$
Budgétaire du Budget des dépenses à ce jour	163.4 milliards \$
Budgétaire du Budget des dépenses prévu	167.1 milliards \$



**Table 2**  
**ESTIMATES TO DATE FOR 2001-2002**

	TO BE VOTED	STATUTORY	TOTAL
(In thousands of dollars)			
<b>Main Estimates</b>			
*Budgetary	\$ 52,334.584	\$ 111,021.549	\$ 163,356.133
Non-Budgetary	76.403	1,803.601	1,880.004
	<u>\$ 52,410.987</u>	<u>\$ 112,825.150</u>	<u>\$ 165,236.137</u>
<b>Supplementary Estimates (A)</b>			
Budgetary	\$ 4,823.998	1,946.387	\$ 6,770.385
Non-Budgetary	6.000	176.530	182.530
	<u>\$ 4,829.998</u>	<u>2,122.917</u>	<u>\$ 6,952.915</u>
<b>**Unexpended Funds</b>			
Budgetary	\$ 204.112	-	\$ 204.112
Non-budgetary	-	-	-
	<u>\$ 204.112</u>	<u>-</u>	<u>\$ 204.112</u>
<b>***Total Estimates to Date</b>			
Budgetary	\$ 57,362.694	\$ 112,967.936	\$ 170,330.630
Non-Budgetary	82.403	1,980.131	2,062.534
	<u>\$ 57,445.097</u>	<u>\$ 114,948.067</u>	<u>\$ 172,393.164</u>

\* Estimates will always differ from Projected Budgetary Expenditures due to adjustments not reflected in Estimates for such items as anticipated lapses, budgetary reductions and those expenditures already recognized in prior years.

\*\* This amount represents unexpended funds that were appropriated in 2000-2001 for CCRA and Parks Canada and which will be spent in 2001-2002.

\*\*\* Totals may differ from those shown in the Blue Book due to rounding.

The third table entitled "Supply to Date for 2001-2002" summarizes the appropriations that have been approved to date. *Appropriation Act No. 1* approved \$16.3 billion to date, while *Appropriation Act No. 2* approved another \$36.1 billion. Total approved appropriations stand at \$52.4 billion. The current Supplementary Estimates (A) would add a further \$4.8 billion, to increase the total appropriations to \$57.4 billion. In addition, the table reveals that a total of \$204.1 million in approved spending is being carried forward from 2000-2001.

**Tableau 2**  
**BUDGET DES DÉPENSES À CE JOUR — 2001-2002**

	AUTORISATIONS À VOTER	LÉGISLATIVES	TOTAL
(En milliers de dollars)			
<b>Budget des dépenses principal</b>			
*Budgétaire	52 334.584 \$	111 021.549 \$	163 356.133 \$
Non budgétaire	76.403	1,803.601	1,880.004
	<u>52,410.987 \$</u>	<u>112,825.150 \$</u>	<u>165,236.137 \$</u>
<b>Budget supplémentaire des dépenses (A)</b>			
Budgétaire	4,823.998 \$	1,946.387 \$	6,770.385 \$
Non budgétaire	6.000	176.530	182.530
	<u>4,829.998 \$</u>	<u>2,122,917 \$</u>	<u>6,952,915 \$</u>
<b>**Fonds non dépensés</b>			
Budgétaire	204,112	-	204,112
Non budgétaire	-	-	-
	<u>204,112</u>	<u>-</u>	<u>204,112</u>
<b>***Total du Budget des dépenses à ce jour</b>			
Budgétaire	57,362.694 \$	112,967.936 \$	170,330.630 \$
Non budgétaire	82.403 \$	1,980.131 \$	2,062,534 \$
	<u>57,445.097 \$</u>	<u>114,948.067 \$</u>	<u>172 393,164 \$</u>

\* Les prévisions seront toujours différentes du total des dépenses budgétaires à cause des rajustements non reflétés dans les prévisions pour des postes comme les pérémpions prévues, des réductions budgétaires et les dépenses comptabilisées dans les années antérieures.

\*\* Ce montant représente des fonds imprévus qui ont été affectés en 2000-2001 pour l'ADRC et Parcs Canada et qui seront dépensés en 2001-2002.

\*\*\* Les totaux peuvent différer de ceux indiqués dans le Livre bleu en raison de l'arrondissement des chiffres.

Le troisième tableau intitulé « Crédits à ce jour — 2001-2002 » résume les crédits qui ont été approuvés à ce jour. *La Loi de crédits No 1* a approuvé 16,3 milliards \$ à ce jour, alors que *La Loi de crédits No 2* a approuvé 36,1 milliards \$ supplémentaires. Le total des crédits approuvés se situe à 52,4 milliards \$. Le Budget supplémentaire des dépenses (A) actuel ajouterait encore 4,8 milliards \$, ce qui porte le total des crédits à 57,4 milliards \$. De plus, le tableau montre qu'un total de 204,1 millions \$ de dépenses approuvées est reporté de 2000-2001.

**Table 3**  
**SUPPLY TO DATE FOR 2001-2002**

Unexpended funds appropriated in 2000-2001, which will be spent in 2001-2002	\$ 204,111,562.00
<b>Two Appropriation Acts have been approved in respect of the Estimates for 2001-2002</b>	
Supply Approved to Date:	
<b>Appropriation Act No. 1, 2001-2002</b>	
Granted Interim Supply for the 2001-2002	
Main Estimates equal to an initial allocation of 3/12ths for all votes and 43 votes received additional proportions	\$16,343,875,327.99
<b>Appropriation Act No. 2, 2001-2002</b>	
Granted Full supply for the	
2001-2002 Main Estimates	\$36,067,113,419.01
Total Approved to Date	\$52,410,988,747.00
Supply Awaiting Approval:	
For the whole of Supplementary Estimates (A) 2001-2002	\$4,756,446,373.00
Total for 2001-2002	\$57,371,546,682.00

Supplementary Estimates “A” 2001-2002 forecast the spending requirements for departments or agencies of the federal government, and as usual, Senators showed interest in both the general spending plans and specific items in these new estimates.

Mr. Rick Neville and Mr. David Bickerton, officials from the Treasury Board of Canada, outlined some of the significant changes in the Estimates and responded to questions from the Members of the Committee. They noted that items included in these Supplementary Estimates serve two purposes. They seek Parliament’s authority to spend monies, which were provided for in the fiscal plan set out in the October 2000 Economic Statement and Budget Update and which were adjusted to include the impact of the policy initiatives announced in the May 2001 Economic Update. These Estimates were not included in the 2001-2002 Main Estimates.

The second purpose of these estimates is to provide Parliament with information about changes in projections of statutory spending it has already approved in legislation. These changes amounting to \$2.1 billion include a \$1.25 billion grant to the Canadian Foundation for Innovation and an increase of \$ 616.0 million in fiscal equalization payments to provinces.

The larger, government-wide items include:

- \$425.9 million for 69 departments and agencies under the carry-forward provision to meet operational requirements originally provided for in 2000-2001. This provision is designed to improve cash management by

**Tableau 3**  
**CRÉDITS À CE JOUR — 2001-2002**

Fonds imprévus affectés en 2000-2001, qui seront dépensés en 2001-2002	204 111,562.00 \$
<b>Deux Loi de crédits ont été approuvées à l'égard du Budget des dépenses pour 2001-2002</b>	
Crédits approuvés à ce jour:	
<b>Loi de crédits No. 1, 2001-2002</b>	
Crédits provisoires accordés pour le Budget des dépenses principal 2001-2002 équivalant à une affectation initiale de 3/12 <sup>e</sup> pour toutes les autorisations et 43 autorisations ont reçu des proportions supplémentaires	16 343,875,327.99 \$
<b>Loi de crédits No. 2, 2001-2002</b>	
Totalité des crédits accordés pour le Budget des dépenses principal 2001-2002	36 067,113,419.01 \$
Total approuvé à ce jour	52 410,988,747.00 \$
<b>Crédits en attente d'une approbation:</b>	
Pour l'ensemble du Budget supplémentaire des dépenses (A) 2001-2002	4 756,446,373.00 \$
Total pour 2001-2002	57 371,546,682.00 \$

Le Budget supplémentaire des dépenses «A» 2001-2002 contient l'estimation des besoins de dépenses des ministères et organismes du gouvernement fédéral et, comme à leur habitude, les sénateurs se sont intéressés autant aux plans de dépenses en général qu'aux postes particuliers dans ce nouveau budget des dépenses.

M. Rick Neville et M. David Bickerton, fonctionnaires du Conseil du Trésor du Canada, ont expliqué certains des changements importants apportés aux prévisions et ont répondu aux questions des membres du comité. Ils ont noté que les postes inclus dans ce Budget supplémentaire des dépenses visent deux objectifs. D'abord, ils ont pour but d'obtenir l'autorisation du Parlement de dépenser les fonds, accordée dans le plan financier exposé dans l'énoncé économique et la mise à jour budgétaire d'octobre 2000 et rajustée afin de tenir compte de l'effet des initiatives annoncées dans la mise à jour relative à la situation économique de mai 2001. Ces estimations ne figuraient pas dans le Budget des dépenses principal de 2001-2002.

Le deuxième objectif de ce budget des dépenses est de fournir au Parlement des renseignements sur les changements apportés aux prévisions relatives aux dépenses législatives qu'il a déjà approuvées dans la loi. Ces changements, qui s'élèvent à 2,1 milliards \$, comprennent une subvention de 1,25 milliard \$ accordée à la Fondation canadienne pour l'innovation et une augmentation de 616 millions \$ en paiements de péréquation fiscale aux provinces.

Voici les principaux postes à l'échelle du gouvernement:

- 425,9 millions \$ pour 69 ministères and organismes en vertu de la disposition de report afin de répondre aux besoins opérationnels prévus initialement en 2000-2001. Cette disposition vise à améliorer la gestion de la



allowing managers to carry forward, from one fiscal year to the next, an amount of up to 5% of their operating budget of the previous fiscal year;

- \$382.3 million for compensation for collective bargaining;
- \$216.5 million to 27 departments and agencies for incremental funding to address core operational and capita requirements;
- \$164.6 million to 10 departments and agencies for incremental information management and technology infrastructure requirements;
- \$114.4 million for the Canadian Firearms Program; and
- \$100.0 million for the Sustainable Development Technology Fund.
- Large requests by single organizations include:
- \$550.0 million to Agriculture and Agri-Food Canada under the *Farm Income Protection Act* for contributions to farmers to provide immediate assistance to help them deal with hardships experienced last year;
- \$225.3 million to the Canada Customs and Revenue Agency to address operational workload pressures and pursue revenue generation initiatives;
- \$221.9 million to Transport Canada to provide assistance to air carriers (\$160.0 million) for losses incurred due to the temporary closure of Canadian air space and additional payments to VIA Rail in support of an expanded capital investment program (\$61.9 million);
- \$152 to National Defence for additional costs associated with training and with compensation;
- \$114.8 million to Fisheries and Oceans Canada for the Fisheries Access program; and
- \$109.7 million to the Canadian Institutes of Health Research for program enhancements.

In its review of the estimates, the Committee expressed an interest in a number of spending items. For instance, it noted that the Canada Custom and Revenue Agency is seeking an additional \$287.9 million increase over its original appropriation of \$2.4 billion. This new request represents a 12.2% increase in the Agency's original budget. Most of the requested funding is to address operational workload pressures and to pursue revenue generation initiatives. Mr. Neville assured the Committee that these "operational workload pressures" are not related to the

trésorerie en permettant aux gestionnaires de reporter, d'un exercice à l'autre, un montant allant jusqu'à 5 p. 100 de leur budget de fonctionnement de l'exercice précédent;

- 382,3 millions \$ au titre des rémunérations dans le cadre de la négociation collective;
- 216,5 millions \$ à 27 ministères et organismes pour une augmentation de fonds visant à répondre à des besoins opérationnels et d'immobilisations de base;
- 164,6 millions \$ à 10 ministères et organismes pour répondre à de nouveaux besoins en gestion de l'information et infrastructure technologique;
- 114,4 millions \$ au titre du Programme canadien sur le contrôle des armes à feu;
- 100,0 millions \$ au titre du Fonds d'appui technologique au développement durable.
- Voici les principales demandes par organisation:
- 550,0 millions \$ à Agriculture et Agro-alimentaire Canada en vertu de la Loi sur la protection du revenu agricole afin d'accorder une aide immédiate aux agriculteurs à la suite des difficultés qu'ils ont connues l'an dernier;
- 225,3 millions \$ à l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour répondre à une charge de travail opérationnelle accrue et mener à bien des initiatives de création de revenus;
- 221,9 millions \$ à Transports Canada afin d'aider les transporteurs aériens (160 millions \$) à la suite des pertes subies lors de la fermeture temporaire de l'espace aérien canadien, et des paiements supplémentaires à VIA Rail à l'appui du programme d'investissement élargi (61,9 millions \$);
- 152 millions \$ au ministère de la Défense nationale pour assumer les coûts supplémentaires associés à la formation et à la rémunération;
- 114,8 millions \$ à Pêches et Océans Canada pour le Programme d'accès aux pêches;
- 109,7 millions \$ aux Instituts de recherche en santé du Canada pour le renforcement des programmes.

Dans son examen du budget des dépenses, le Comité s'est intéressé à un certain nombre de postes de dépenses. Par exemple, il a noté que l'Agence des douanes et du revenu du Canada demande 287,9 millions \$ supplémentaire par rapport à ses crédits initiaux de 2,4 milliards \$. Cette nouvelle demande représente une hausse de 12,2 p. 100 du budget original de l'Agence. La plus grande partie du financement demandé vise à répondre à une charge de travail opérationnelle accrue et à mener à bien des initiatives de création de revenus. M. Neville a assuré le Comité

events of 11 September. Government expenditure items related to measures being taken as result of the events of 11 September are more likely to appear in subsequent estimates.

The budget of the Department of Finance is usually quite large relative to other departments, and its supplementary funding requirements are also usually significant. These supplementary estimates of the Department are no different. Two pairs of estimates attracted the Committee's interest. Under Vote 2a, the Department requests appropriations for the forgiveness of certain debts and obligations amounting to \$17.9 million owed by the Government of Jamaica. Further on in the estimates of the Canada International Development Agency (CIDA), there is a request for an appropriation under Vote 25 to provide a \$20.0 million grant to Jamaica. A second pair of transactions involves a reduction of \$40.5 million in Canada's payments to the International Monetary Fund's Poverty Reduction and Growth Facility and a statutory advance of \$172.0 million to the same program. While such transactions might give the impression that one part of the government is not aware of activities in the other, Mr. Neville assured the Committee that the Government is fully aware of these apparently offsetting transactions. He explained that as these items involve different types of transactions (i.e. loans versus grant or payments versus loans) it is necessary that each transaction be itemized.

The Committee noted that additional funding in the order of \$158.6 million (an increase of 51.5%) is required by the Department of Justice to cover its operating expenditures. The largest proportion of the increase (\$90.5 million) is dedicated to the Canadian Firearms Program. A smaller but significant amount of \$26.6 million is allocated to cover the additional cost for unique legal cases. The costs surrounding the Firearms Control Program continue to be of concern to Senators. Since inception, the overall cost of implementing the program, including current planned spending, will reach \$689.67 million. This amount is well in excess of the original forecasted implementation costs provided at the time that the program was being considered in Parliament. Mr. Neville suggests that the original cost estimates were valid, but that numerous changes in the program, as it was being implemented, are at the root of the cost increases.

Under Vote 10a, the Department of Agriculture and Agri-Food is requesting appropriations of \$550.0 million to cover contributions for agricultural risk management-payments in connection with the *Farm Income Protection Act*. The Treasury Board officials explained that this amount was over and above the amounts set aside for the usual programs under this *Act*. The amount consists of a one-time injection of funds to provide immediate assistance to help farmers with hardships experienced

que cette «charge de travail opérationnelle accrue» n'est pas liée aux événements du 11 septembre. Les dépenses du gouvernement reliées aux mesures prises à la suite des événements du 11 septembre vont apparaître vraisemblablement dans le prochain budget des dépenses.

Le budget du ministère des Finances est d'habitude considérable par rapport aux autres ministères et ses besoins financiers supplémentaires sont généralement importants également. Ce budget supplémentaire des dépenses du Ministère ne fait pas exception. Deux éléments du budget des dépenses ont attiré l'attention du Comité. Sous le Crédit 2a, le Ministère demande des crédits pour la remise de certaines dettes et obligations du gouvernement de la Jamaïque s'élevant à 17,9 millions \$. Plus loin, dans le budget des dépenses de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), on demande des fonds, sous le Crédit 25, pour consentir un prêt de 20,0 millions \$ à la Jamaïque. Deux autres éléments concernent une réduction de 40,5 millions \$ des paiements du Canada à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du Fonds monétaire international et une avance législative de 172,0 millions \$ à ce même programme. Même si ces opérations peuvent donner l'impression qu'une partie du gouvernement ne sait pas ce que fait l'autre, M. Neville a assuré le Comité que le gouvernement est parfaitement au courant de ces opérations apparemment contradictoires. Il a expliqué que ces postes impliquent différents types de transactions (prêts plutôt que subventions ou paiements plutôt que prêts) et il est donc nécessaire d'établir un poste pour chacune.

Le Comité a noté que le ministère de la Justice a demandé des fonds supplémentaires de l'ordre de 158,6 millions \$ (une augmentation de 51,5 p. 100) pour assurer ses dépenses de fonctionnement. La plus grosse part de cette augmentation (90,5 millions \$) est consacrée au Programme de contrôle des armes à feu. Un montant plus petit mais cependant notable de 26,6 millions \$ vise à couvrir le coût supplémentaire de causes judiciaires uniques. Les coûts associés au Programme de contrôle des armes à feu continuent de préoccuper les sénateurs. Depuis sa mise en œuvre, le coût global de la mise en œuvre du programme, y compris les dépenses courantes prévues, atteindra 689,67 millions \$. Ce montant est nettement supérieur aux coûts de mise en œuvre prévus au départ au moment où le programme a été étudié au Parlement. M. Neville dit que la première estimation des coûts était valide, mais que de nombreux changements apportés au programme, au cours de sa mise en œuvre, expliquent les hausses.

Sous le Crédit 10a, le ministère de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire demande des crédits de 550,0 millions \$ au titre de contributions à la gestion du risque agricole — des paiements relevant de la *Loi sur la protection du revenu agricole*. Les responsables du Conseil du Trésor ont expliqué que ce montant était supérieur à celui qui était réservé pour les programmes habituels en vertu de cette loi. Le montant comprend une injection de fonds unique pour apporter une aide



last year. According to Mr. Neville, the provinces, usually in a 60/40-federal/provincial ratio, matched these contributions.

Senators are becoming concerned about the supplementary requests of the new agencies recently created by the government. These agencies, which include the Canada Custom and Revenue Agency, Parks Canada, and the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) were created in the belief that removing them from the public service would result in operational savings. This does not appear to be the case. For instance, CFIA is seeking an additional \$85.8 million under Vote 25a, an increase of 33% over its original estimate for this fiscal period. The Agency represents a consolidation of all federal food inspection and quarantine services into a single food inspection agency. It began operations in April 1997 and reports to Parliament through the Minister of Agriculture and Agri-Food. The Agency enhances food safety systems by integrating the delivery of inspection and quarantine services previously provided by Agriculture and Agri-Food Canada, Health Canada, Industry Canada and the Department of Fisheries and Oceans Canada. It provides all inspection services related to food safety, economic fraud, trade-related requirements, and animal and plant health programs. The Committee reminded the officials that the Agency was created to reduce costs and yet it has returned to obtain relatively large additional appropriations. The impression is that removing the agency from the public service has not provided the anticipated economies. Mr. Neville explained that when these Agencies were set up, careful analysis by third parties was conducted to establish their A-base funding levels. He reminded the Committee, that these agencies were also created to address a host of other concerns besides cost savings. As these other objectives of the Agencies are addressed, their funding requirements may increase. Mr. Neville feels that the current request by the agencies for additional appropriations has been substantiated.

The supplementary estimates for the Department of Transport lists new appropriations totalling \$315.7 million. This represents an increase of 33.8% over the March appropriations of \$934.8 million. In the Explanation of Requirements section, the Department seeks \$1.2 million under Vote 1a — operations and \$55.8 under Vote 5a — capital expenses, for Public security and anti-terrorism initiatives. Under the heading of grants the Department is asking for \$152.0 million to provide grants to Canadian airlines and specialty air operators, as payments of financial assistance in respect to losses incurred due to the temporary closure of Canadian air space following September 11, 2001. Mr. Neville explained that this money was available only to Canadian carriers and only for itemized expenses that could be clearly related to the closing of Canadian air space.

immédiate aux agriculteurs qui ont connu des difficultés l'an dernier. Selon M. Neville, les provinces versent des contributions de contrepartie, normalement dans une proportion de 60 pour le fédéral et 40 pour le provincial.

Les sénateurs sont de plus en plus préoccupés par les demandes supplémentaires de la part des organismes nouvellement créés par le gouvernement. Ces organismes, notamment l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Parcs Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) ont été créés parce que l'on croyait réaliser des économies de fonctionnement en les retirant du service public. Cela ne semble pas être le cas. Par exemple, l'ACIA demande 85,8 millions \$ supplémentaire sous le Crédit 25a, une augmentation de 33 p. 100 par rapport au budget original pour cette période financière. L'Agence regroupe tous les services fédéraux d'inspection des aliments et de quarantaine en une seule agence d'inspection des aliments. Elle est entrée en activité en avril 1997 et rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire. L'Agence renforce les systèmes de sécurité alimentaire en intégrant la prestation des services d'inspection et de quarantaine assurés auparavant par Agriculture et Agro-alimentaire Canada, Santé Canada, Industrie Canada et le ministère des Pêches et Océans du Canada. Elle assure tous les services d'inspection liés à la sécurité alimentaire, la fraude économique, les exigences commerciales et les programmes sanitaires pour les animaux et les plantes. Le Comité a rappelé aux responsables que l'Agence a été créée afin de réduire les coûts, mais revient pour obtenir des crédits supplémentaires relativement importants. Il a donc l'impression que le fait de retirer l'agence du service public n'a pas permis de réaliser les économies prévues. M. Neville a expliqué que lorsque ces organismes ont été créés, des tiers ont effectué une analyse très détaillée afin d'établir leur niveau de financement des services votés. Il a rappelé au Comité que ces organismes ont été également créés pour toute sorte d'autres raisons outre la nécessité de faire des économies. À mesure que l'en tente de réaliser ces autres objectifs, les besoins de financement pourraient augmenter. M. Neville estime que la demande de crédits supplémentaires de la part de ces organismes est justifiée.

Le budget supplémentaire des dépenses pour le ministère des Transports contient de nouveaux crédits totalisant 315,7 millions \$. Cela représente une augmentation de 33,8 p. 100 par rapport aux crédits de mars de 934,8 millions \$. Dans la partie Explication des besoins, le ministère demande 1,2 millions \$ sous le Crédit 1a — fonctionnement et 55,8 sous le Crédit Vote 5a — dépenses en immobilisations, au titre des initiatives relatives à la sécurité publique et à l'antiterrorisme. Sous cette rubrique, le Ministère demande 152,0 millions \$ pour accorder des subventions aux compagnies aériennes canadiennes et aux exploitants aériens spécialisés, c'est-à-dire le paiement d'une aide financière pour les pertes subies lors de la fermeture temporaire de l'espace aérien canadien après le 11 septembre 2001. M. Neville a expliqué que cet argent était accordé aux transporteurs aériens canadiens et uniquement pour des dépenses précises susceptibles d'être clairement liées à la fermeture de l'espace aérien canadien.

Finally, the Committee had lengthy discussions with the Officials about the decision to advance \$100 million to a private corporation to establish the Sustainable Development Technology Fund. Mr. Neville recounted the sequence of events and transactions that led to the creation of the Fund. Briefly, the intention of the government to create a sustainable development technology fund was announced in the budget speech in February 2000. Legislation was initially introduced in the House in October 2000. With the call of the election, Bill C-46 died on the *Order Paper* and was tabled again in February 2001, as Bill C-4. Royal Assent to Bill C-4 was given on June 14, 2001. The Act created the Canada Foundation for Sustainable Development Technology. Between the call of the election and the granting of Royal Assent to Bill C-4, Treasury Board entered into a funding agreement with a company, created under the *Canada Corporations Act*, on the terms and conditions for the use of a \$100 million grant. As these transaction transpired too late for inclusion in earlier estimates, they were listed in the 2001-2002 Supplementary Estimates. The funding was possible through access to Treasury Board Contingencies Vote 5. The officials of the Treasury Board claimed that these transactions were acceptable because they were entirely legal. They reminded the Committee that even the Auditor General agreed that they were legal. However, the Auditor General also had reservations about the appropriateness of the procedures employed to create this Fund.

In its Eighth Report-The Interim Report on Estimates 2001-2002, the Committee commented on this series of events when it stated that:

"Senators wondered if this was an appropriate way to create such agencies and crown corporations. They questioned whether the government should have passed the bill before it advanced the funding. The members of the Committee condemn this process, which creates and funds a \$100 million agency without prior Parliamentary approval."

Although the Committee recognises that these transactions are legal, it continues to question whether it is advisable to use monies from the Treasury Board Contingencies Vote to fund new initiatives before the matter has been considered by Parliament. In spite of repeated claims that the series of actions were legal, Senators remained unsatisfied with the overall explanation provided by the officials. Nor are they alone in this assessment. On November 22, 2001, the Speaker of the House of Commons ruled that while he did not find these actions of the government to be illegal, he nonetheless concluded that:

"...no authority has ever been sought from parliament for grants totalling \$50 million made to the corporation in April of this year and does not consider that the notes in the supplementary estimates (A) concerning the disbursement of these earlier monies are sufficient to be considered as a request for approval of those grants. In other words, the

Finally, le Comité a discuté longuement avec les fonctionnaires de la décision d'avancer 100 millions \$ à une société privée pour créer le Fonds d'appui technologique au développement durable. M. Neville a rappelé la séquence des événements et des transactions qui ont conduit à la création du Fonds. En bref, l'intention du gouvernement de créer un fonds d'appui technologique au développement durable a été annoncée dans le discours sur le budget de février 2000. Le texte de loi a été déposé à la Chambre pour la première fois en octobre 2000. Avec le déclenchement des élections, le projet de loi C-46 est mort au Feuilleton et a été déposé de nouveau en février 2001, comme projet de loi C-4. La sanction royale a été accordée au projet de loi C-4 le 14 juin 2001. La Loi créait la Fondation canadienne d'appui technologique au développement durable. Entre le déclenchement des élections et l'accord de la sanction royale au projet de loi C-4, le Conseil du Trésor a conclu un accord de financement avec une société, créée en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*, au sujet des modalités d'utilisation de la subvention de 100 millions \$. Étant donné que ces transactions n'ont pas pu être intégrées au premier budget des dépenses, elles ont été incorporées aux Budget supplémentaire des dépenses 2001-2002. Le financement a été rendu possible par l'utilisation du Crédit pour éventualités 5 du Conseil du Trésor. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont affirmé que ces transactions étaient acceptables car elles étaient tout à fait légales. Ils ont rappelé au Comité que même le vérificateur général a convenu qu'elles l'étaient. Toutefois, le vérificateur général a également exprimé des réserves au sujet de l'usage des méthodes utilisées pour créer ce fonds.

Dans son huitième rapport — Rapport intérimaire sur le budget des dépenses 2001-2002, le Comité a fait des commentaires suivants sur cette série d'événements:

«Les sénateurs se sont demandé si c'était une façon convenable de créer des organismes et sociétés d'État de ce genre et si le gouvernement n'aurait pas dû adopter le projet de loi avant d'avancer les fonds promis. Les membres du Comité condamnent cette manœuvre par laquelle on a créé un organisme public et on lui a attribué 100 millions de dollars sans l'approbation préalable du Parlement.»

Bien que le Comité reconnaisse la légalité de ces transactions, il se demande s'il est souhaitable d'utiliser des fonds du Crédit pour éventualités 5 du Conseil du Trésor pour financer de nouvelles initiatives avant que la question ne soit étudiée au Parlement. Malgré les affirmations maintes fois répétées que cette série de mesures était légale, les sénateurs sont restés insatisfaits des explications fournies par les fonctionnaires. Et ils ne sont pas les seuls de cet avis. Le 22 novembre 2001, le Président de la Chambre des communes a jugé que même s'il ne trouvait pas que ces actions du gouvernement illégales, néanmoins il a conclu que:

«...aucune demande d'autorisation n'a jamais été présentée au Parlement pour les subventions de 50 millions de dollars versées en avril dernier à la société sans but lucratif. Elle est également d'avis que les notes contenues dans le Budget supplémentaire des dépenses A à l'égard du versement de ces sommes ne sont pas suffisantes pour être considérées comme



approval that is being sought in supplementary estimates (A) cannot be deemed to include tacit approval for the earlier \$50 million grant.”

The Speaker added that the government could clear up the matter when he stated:

“However, as there remains ample time for the government to take corrective action by making the appropriate request of parliament through the supplementary estimates process, the Chair need not comment further at this time. The supplementary estimates (A) for 2001-2002 can therefore proceed.

In light of this ruling the Committee awaits the Government’s corrective action.

The Committee believes that Parliamentarians are not solely interested in the legality of actions, but are equally concerned about the accountability of government to Parliament. A “done deal” presents Parliamentarians with very little opportunity to provide thoughtful reflection on the advisability of the actions being considered. In a broader context, the Committee continues to have serious reservations about the way in which the Treasury Board Contingencies Vote 5 is used by the government to fund various initiatives. Consequently, the Committee shall examine this practice in greater detail at a later date.

une demande d’autorisation de ces subventions. En d’autres mots, l’autorisation demandée dans le Budget supplémentaire des dépenses A ne peut être considérée comme comprenant une autorisation tacite de la subvention antérieure de 50 millions de dollars.»

Le Président a dit que le gouvernement pourrait rectifier l’affaire lorsqu’il a ajouté:

«Néanmoins, puisque le gouvernement a amplement le temps de corriger le tir et de présenter au Parlement la demande appropriée par le processus du Budget supplémentaire, la présidence ne s’étendra pas sur la question. Le Budget supplémentaire des dépenses A pour 2001-2002 peut donc aller de l’avant.»

À la lumière de cette décision, le Comité attend que le gouvernement pose les gestes qui s’imposent.

Le Comité estime que les parlementaires ne sont pas seulement intéressés par la légalité des mesures, mais s’inquiètent tout autant de l’imputabilité du gouvernement à l’égard du Parlement. En étant mis devant le fait accompli, les parlementaires n’ont pas une réelle possibilité de réfléchir suffisamment au bien-fondé des mesures envisagées. De façon plus générale, le Comité continue d’exprimer de sérieuses réserves au sujet de la façon dont le Crédit pour éventualités 5 du Conseil du Trésor est utilisé par le gouvernement pour financer diverses initiatives. Par conséquent, le Comité a l’intention d’examiner cette pratique plus en détail à une date ultérieure.

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 6, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:46 p.m. to examine the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 2002.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, as you know, we will have to report to the Senate on our consideration of these Supplementary Estimates. I remind you also that we will have to submit a final report on the Main Estimates for the fiscal year that ends March 31. We have submitted interim reports.

I also remind you that next Tuesday morning at 9:30, we will begin our consideration of the Main Estimates for the fiscal year beginning April 1, 2002. We will have to submit an interim report on that matter as well.

Supplementary Estimates (B) were referred to the committee by the Senate today, March 6. As you will recall, on November 21 last, Treasury Board officials appeared before the committee to answer questions on Supplementary Estimates (A). We reported on those last December.

Our witnesses, as the saying goes, need no introduction. They are Mr. Richard J. Neville and Mr. David Bickerton.

**Mr. Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch, Treasury Board Secretariat:** Mr. Chairman, it is always a pleasure to be here.

Honourable senators, I am appearing before you today to discuss Supplementary Estimates (B) for the fiscal year 2001-02 that were introduced in Parliament on February 28, 2002. I am pleased that Mr. David Bickerton, who is Executive Director of the Expenditure Operations and Estimates Directorate, is joining me today.

Let me begin by stating that from a fiscal planning perspective, these Supplementary Estimates seek Parliament's approval to spend \$2.8 billion on expenditures, voted appropriations, for 2001-02. These were provided for within the \$169.7 billion in overall planning for 2001-02, as set out in the December 2001 budget of the Minister of Finance. These Estimates were not included in the 2001-02 Main Estimates.

These Estimates also provide information to Parliament about a net decrease of \$573.5 million in changes to projected statutory spending from amounts forecast in the Main Estimates. The two major changes are a reduction in public debt charges of \$2.5 billion, and an increase of \$1.9 billion in Employment Insurance benefit payments to recipients.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 17 h 46 pour examiner le Budget supplémentaire des dépenses (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Comme vous le savez, honorables sénateurs, nous devons adresser un rapport au Sénat au sujet de ce Budget supplémentaire. Je vous rappelle aussi que nous devons fournir un rapport final sur le Budget principal pour l'exercice se terminant le 31 mars. Nous avons déjà produit des rapports intérimaires.

Je vous rappelle que nous entamerons mardi prochain à 9 h 30 notre étude du Budget principal pour l'exercice débutant le 1er avril 2002. Nous devons aussi produire un rapport intérimaire à ce sujet.

Le Budget supplémentaire (B) a été renvoyé au comité par le Sénat, aujourd'hui même, le 6 mars. Vous vous souviendrez que des représentants du Conseil du Trésor ont comparu devant le comité le 21 novembre dernier pour répondre à nos questions sur le Budget supplémentaire (A). Nous avons produit notre rapport à ce sujet en décembre dernier.

Nos témoins n'ont pas besoin de vous être présentés, ce sont M. Richard J. Neville et M. David Bickerton.

**M. Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction de la fonction de contrôleur, Secrétariat du Conseil du Trésor:** C'est toujours un plaisir de s'adresser au comité, monsieur le président.

Je compareis devant vous aujourd'hui pour vous parler du Budget supplémentaire des dépenses (B) du gouvernement pour l'exercice 2001-2002, qui a été déposé au Parlement le 28 février 2002. Je suis très heureux que M. David Bickerton, directeur exécutif de la Direction des opérations et prévisions des dépenses, se joigne à moi aujourd'hui.

Permettez-moi tout d'abord d'affirmer que, du point de vue de la planification des recettes fiscales, ce Budget supplémentaire des dépenses vise à obtenir l'autorisation du Parlement de consacrer 2,8 milliards de dollars à des dépenses (crédits votés) pour 2001-2002. Ces dépenses étaient prévues dans les dépenses globales totalisant 169,7 milliards de dollars pour 2001-2002 annoncées dans le Budget du ministère des Finances en décembre 2001. Cependant, elles n'avaient pas été incluses dans le Budget principal des dépenses de 2001-2002.

Le Budget supplémentaire des dépenses présente également des renseignements au Parlement sur une diminution nette de 573,5 millions de dollars pour modifier les dépenses législatives prévues en fonction des montants déjà prévus dans le Budget principal des dépenses. Les deux principales modifications apportées sont une diminution de 2,5 milliards de dollars des frais de la dette publique ainsi qu'une augmentation de 1,9 milliard de dollars en prestations d'assurance-emploi.



Honourable senators, you should note that the December 10, 2001 budget announced a comprehensive package of initiatives to deal with ongoing public security and anti-terrorism requirements across the federal government at a total cost of \$7.7 billion over six years.

A major item in these Supplementary Estimates is \$841.6 million in new funding dedicated to public security, combating terrorism and ensuring the economic security of Canadians in the wake of the September 11 terrorist attacks. This means an increased investment in air travel safety, intelligence and policing, emergency preparedness, military support, participation in the international war on terrorism and more efficient screening of immigrants and refugees. Maintaining open borders requires enhancements to border operations and infrastructure.

The 18 separate departments and agencies that will be receiving funding to address these requirements are as follows: National Defence, \$481.6 million; Royal Canadian Mounted Police, \$110.9 million; Canada Customs and Revenue Agency, \$56.6 million; Citizenship and Immigration, \$49.8 million; Transport, \$44 million; Foreign Affairs, \$30.4 million; Health, \$18.6 million; Canadian Food Inspection Agency, \$10.6 million; Financial Transactions and Report Analysis Centre, \$9.9 million; Atomic Energy of Canada, \$6.9 million; Solicitor General, \$5.5 million; Justice, \$3.9 million; Privy Council, \$3.4 million; Fisheries and Oceans, \$3 million; Immigration and Refugee Board, \$2.8 million; Canadian Nuclear Safety Commission, \$2.1 million; Environment, \$1.2 million; and the National Energy Board, \$400,000.

*[Translation]*

In addition to the public security and anti-terrorism initiatives, some of the most important items affecting more than one organization for which approval is required include: \$392 million for compensation for collective agreements; \$215 million for increased funding for other international assistance such as: \$100 million to Canadian International Development Agency for humanitarian and transition assistance in Afghanistan and surrounding countries; \$98.9 million to Canadian International Development Agency for payments to International Multilateral institutions; \$16.1 million to Finance for payments to International Monetary Fund's Poverty Reduction and Growth Facility; and \$125 million to Environment Canada and Natural Resources Canada for grants to the Canadian Federation of Municipalities.

There are also a number of items affecting single organizations such as: \$207.7 million to National Defence for increased funding to cover the provision of health care services and recruitment,

Honorables sénateurs, vous devez remarquer que le Budget fédéral du 10 décembre 2001 prévoit un ensemble d'initiatives visant à répondre aux besoins constants en matière de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme à l'échelle fédérale dont les coûts s'élèvent à 7,7 milliards de dollars sur six ans.

Un des principaux postes de ces dépenses supplémentaires est le nouveau financement de 841,6 millions de dollars consacré à la sécurité publique, à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité économique de la population canadienne dans la foulée des attentats terroristes du 11 septembre. Il faudra donc accroître l'investissement en matière de sécurité aérienne, de services de renseignement, de forces de l'ordre, de protection civile, de soutien militaire, de participation à la guerre internationale contre le terrorisme et de contrôle plus efficace des immigrants et des réfugiés. Le maintien de l'ouverture des frontières exige une amélioration des opérations frontalières et de l'infrastructure.

De fait, 18 ministères et organismes distincts recevront des fonds pour faire face à ces nouvelles exigences. Il s'agit de: Défense nationale, 481,6 millions de dollars; Gendarmerie royale du Canada, 110,9 millions de dollars; Agence des douanes et du revenu du Canada, 56,6 millions de dollars; Citoyenneté et Immigration, 49,8 millions de dollars; Transports, 44 millions de dollars; Affaires étrangères et Commerce international, 30,4 millions de dollars; Santé, 18,6 millions de dollars; Agence canadienne d'inspection des aliments, 10,6 millions de dollars; Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, 9,9 millions de dollars; Énergie atomique du Canada, 6,9 millions de dollars; Solliciteur général, 5,5 millions de dollars; Justice, 3,9 millions de dollars; Conseil privé, 3,4 millions de dollars; Pêches et Océans, 3 millions de dollars; Commission de l'immigration et du statut de réfugié, 2,8 millions de dollars; Commission canadienne de sûreté nucléaire, 2,1 millions de dollars; Environnement, 1,2 million de dollars; et Office national de l'énergie, 400 000 \$.

*[Français]*

En plus de telles initiatives liées à la sécurité publique et aux mesures antiterroristes, il existe certains postes des plus importants touchant plus d'une organisation, pour lesquels des crédits sont nécessaires: 392 millions de dollars pour des montants compensatoires pour les conventions collectives; 215 millions de dollars pour les fonds supplémentaires pour d'autres initiatives d'aide internationale comme: 100 millions de dollars à l'Agence canadienne de développement international pour offrir une aide humanitaire et de transition en Afghanistan et dans les pays avoisinants; 98,9 millions de dollars à l'Agence canadienne du développement international pour des paiements aux institutions multilatérales internationales; 16,1 millions de dollars au ministère des Finances pour des paiements dans le cadre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du Fonds monétaire international; et 125 millions de dollars aux ministères de l'Environnement et des Ressources naturelles pour des subventions à la Fédération canadienne des municipalités.

En outre, un certain nombre de postes touchent une seule organisation, notamment: 207,7 millions de dollars à la Défense nationale pour des fonds supplémentaires pour fournir des soins

retention and training activities for the Canadian Forces; \$199.9 million to Social Sciences and Humanities Research Council for indirect costs of University Research; \$273.5 million to Department of Industry for additional grand requirements such as: \$125 million for the Pierre Elliott Trudeau Foundation; \$110 million for CANARIE for CA\*net4 Internet Broadband; \$25 million for Canada Institute for Advanced Research; \$7.5 million for the Canadian Youth Business Foundation; \$6 million to Shad International; \$95 million to Health Canada for additional Funding for the Canadian Institute of Health Information; \$61.6 million to Veterans Affairs for increased requirements for Disability Pensions.

On the non-budgetary side, there is a \$20 million increase to the working capital advance account for National Defence.

The above items represent \$2.43 billion of the \$2.78 billion for which parliamentary approval is sought. The \$347.9 million balance is spread among a number of other departments and agencies. The specific details are included in the *Supplementary Estimates*.

[English]

With respect to changes in projected statutory spending, there is a \$573.5 million decrease in spending previously authorized by Parliament. The updates shown in these Supplementary Estimates are provided for information purposes only. The major statutory items to which there are changes in the projected spending amounts are: an increase of \$1.9 billion in Employment Insurance benefit payments to recipients; an increase of \$127 million to Human Resources Development Canada for Income Security payments; a decrease of \$2.5 billion to Finance for a projected decrease in public debt charges; a decrease of \$137 million to Human Resources Development Canada for Canada Education Savings Grants; and a decrease of \$60 million to Finance for a projected decrease in transfer payments to provincial and territorial governments.

On the non-budgetary side, there is a decrease of \$217 million to Human Resources Development Canada for loans disbursed under the Canada Student Financial Assistance Act.

The last item I wish to deal with relates to the Speaker's ruling on November 22, 2001 in the other place.

de santé et pour les activités liées au recrutement, au maintien de l'effectif et la formation des Forces canadiennes; 199,9 millions de dollars au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour des coûts indirects à la recherche universitaire; 273,5 millions de dollars à Industrie Canada pour des besoins de subventions supplémentaires comme: 125 millions de dollars pour une subvention à la Fondation Pierre Elliott Trudeau; 110 millions de dollars pour CANARIE pour la construction de CA\*net4, une architecture de réseau Internet à large bande; 25 millions de dollars pour l'Institut canadien de recherches avancées; 7,5 millions de dollars pour la Fondation canadienne des jeunes entrepreneurs; 6 millions de dollars pour Shad International; et 95 millions de dollars à Santé Canada pour le financement supplémentaire à l'Institut canadien d'information sur la santé; et 61,6 millions de dollars à Anciens combattants Canada pour les besoins accrus pour les pensions d'invalidité.

En ce qui a trait aux dépenses non budgétaires, une augmentation de 20 millions de dollars est prévue au compte d'avances de fonds de roulement pour la Défense nationale.

Les principaux postes susmentionnés représentent 2,43 milliards de dollars, des 2,78 milliards de dollars pour lesquels l'autorisation du Parlement est demandée. Le solde de 347,9 millions de dollars pour les autres postes est réparti entre un certain nombre de ministères et d'organismes. Des détails précis figurent dans le Budget supplémentaire des dépenses.

[Traduction]

En ce qui a trait aux modifications apportées aux dépenses législatives prévues, il y a une diminution de 573,5 millions de dollars des dépenses déjà autorisées par le Parlement. Les mises à jour inscrites dans le Budget supplémentaire des dépenses sont fournies à titre d'information seulement. Voici les principaux postes législatifs pour lesquels les dépenses prévues ont été modifiées: une augmentation de 1,9 milliard de dollars en prestations d'assurance-emploi; une augmentation de 127,0 millions de dollars à Développement des ressources humaines Canada pour la révision des prévisions sur les versements de sécurité du revenu; une diminution de 2,5 milliards de dollars au ministère des Finances pour la révision des prévisions des frais de la dette publique; une diminution de 137,0 millions de dollars à Développement des ressources humaines Canada pour les Subventions canadiennes pour l'épargne-études; une diminution de 60,0 millions de dollars au ministère des Finances pour la révision des prévisions des paiements de transfert aux gouvernements provinciaux et territoriaux.

En ce qui concerne les dépenses non budgétaires, il y a une diminution de 217,0 millions de dollars à Développement des ressources humaines Canada pour des prêts accordés en vertu de la Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants.

J'aimerais soulever un dernier point, monsieur le président, concernant la décision du 22 novembre 2001 du Président de l'autre Chambre.



The Speaker in the other place has ruled that no authority had been sought from Parliament for grants totalling \$50 million to the Foundation for Sustainable Development Technology in Canada, and that there remained ample time for the government to take corrective action by making the appropriate request of Parliament through the Supplementary Estimates process.

The Speaker's ruling has been fully addressed in the Supplementary Estimates (B) that were introduced in Parliament by the President of the Treasury Board on February 28, 2002. Parliamentary authority for two new grants of \$25 million, one for Natural Resources Canada and one for Environment Canada, each to the Foundation for Sustainable Development Technology in Canada, is being sought. These match the payments made in April 2001.

Treasury Board Vote 5 will be reimbursed by listing in the Explanation of Requirements sections for both Natural Resources Canada and Environment Canada the following entries:

Grant to the Foundation for Sustainable Development Technology in Canada

Gross Program Supplement

Less: Funds available...within Vote 10 due to reduced grant and contributions requirements

These entries are accompanied by a footnote that states:

Funds in the amount of \$25,000,000 were advanced from the Treasury Board Contingencies Vote to provide temporary funding for this Program. The inclusion of this item is in response to the ruling of the Speaker of the House of Commons on November 22, 2001.

Mr. Chairman, this concludes my preliminary remarks. I would be happy to respond to any questions you may have on the Supplementary Estimates (B) for 2001-02.

**Senator Lynch-Staunton:** Mr. Neville, it is nice to see you. I find these meetings with representatives of the Treasury Board to be a learning experience. I very much appreciate your openness and the contributions you make to our better understanding of the government's finances.

I want to discuss the last item you brought up, Mr. Neville, the Sustainable Development Technology Fund. I will not go back over the entire history of this item, except to state that it dates back to over a year now. The Energy Committee studied it. The Auditor General has looked at it. The climax came when the Speaker of the House of Commons said that it was included irregularly when Supplementary Estimates (A) were before the other place, and therefore corrections should be made. The indication was that there was ample time to make the corrections in the Supplementary Estimates, by which I understood the Speaker to mean Supplementary Estimates (A).

Le Président a statué qu'aucune autorisation n'avait été demandée au Parlement concernant les subventions de 50 millions de dollars versés à la Fondation d'appui technologique au développement durable au Canada, et qu'il restait au gouvernement suffisamment de temps pour prendre des mesures correctives en présentant une demande au Parlement par l'entremise du processus du budget supplémentaire des dépenses.

Le Budget supplémentaire des dépenses (B) qui a été déposé à la Chambre des communes par la présidente du Conseil du Trésor le 28 février 2002 donne entièrement suite à la décision du Président. Une autorisation parlementaire est demandée concernant deux nouvelles subventions de 25 millions de dollars, une pour Ressources naturelles Canada et l'autre pour Environnement Canada, chacune destinée à la Fondation d'appui technologique au développement durable au Canada. Les autorisations correspondront aux paiements qui ont déjà été versés en avril 2001.

Le remboursement du crédit 5 du Conseil du Trésor se fera comme suit: Ressources naturelles Canada et Environnement Canada indiqueront tous deux les renseignements suivants à la section Explication du besoin:

Subvention à la Fondation d'appui technologique au développement durable au Canada

Supplément brut pour le Programme

Moins: fonds du crédit 10 disponibles en raison des besoins réduits en subventions et contributions

Chacune de ces inscriptions est accompagnée de la note suivante:

La somme de 25 000 000 \$ a été avancée sur le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor afin de fournir temporairement des fonds au programme. L'inclusion de ce poste donne suite à la décision rendue par le Président de la Chambre des communes le 22 novembre 2001.

Monsieur le président, honorables sénateurs, cela conclut mes remarques préliminaires. Je serai heureux de répondre à toutes vos questions sur le Budget supplémentaire des dépenses (B) de 2001-2002.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est un plaisir de vous revoir, monsieur Neville. J'apprécie toujours ces réunions avec les représentants du Conseil du Trésor car on y apprend beaucoup. J'ai beaucoup apprécié votre franchise et la manière dont vous nous permettez de mieux comprendre les finances de l'État.

J'aimerais discuter avec vous de la dernière question que vous avez abordée, la Fondation d'appui technologique au développement durable. Je ne vais pas refaire l'historique de cette initiative, si ce n'est pour dire qu'elle remonte à il y a plus d'un an. Le Comité de l'énergie l'avait étudiée, tout comme le vérificateur général. Le point culminant de ce processus fut la déclaration par le Président de la Chambre des communes que cette somme avait été intégrée de manière irrégulière au Budget supplémentaire (A), lorsque l'autre Chambre en était saisie, et qu'il fallait donc corriger cette situation. On avait dit qu'il y avait largement assez de temps pour apporter les correctifs nécessaires

However, when the legislation to implement the Supplementary Estimates came before the House of Commons, the President of the Treasury Board indicated that the corrections would be made in Supplementary Estimates (B), as you explained, Mr. Neville, in your opening remarks.

However, when the legislation, which I think was Bill C-45, was before the Senate, this question was raised: If a correction has not been made in Supplementary Estimates (A), why do the items still appear?

Under both Environment and Natural Resources, there is an item of \$50 million. In each case, there is a note that funds in the amount of \$25 million were provided by Treasury Board.

If the Speaker in the House of Commons has ruled that these amounts are not procedurally acceptable, and if the President of the Treasury Board has said that this will be addressed in Supplementary Estimates (B), how is it, then, that they remained in Supplementary Estimates (A)?

**Mr. Neville:** There are a number of factors to explaining that matter in detail. Let me try to put this into perspective.

Following an examination of the members' concerns, and although there was no question on some of the points previously raised, the Speaker came to the conclusion that since the not-for-profit Foundation for Sustainable Development Technology in Canada and the new Canada Foundation for Sustainable Development Technology, created through Bill C-4, are separate entities, the Supplementary Estimates (A), totalling \$100 million, could not be used both to pay the new foundation and to repay Vote 5.

He was saying that the terminology used in Supplementary Estimates (A) did not cover the actual payments that were made in April 2001. It did allow for the Supplementary Estimates (A) to still proceed with the payments to be made to the newly created foundation.

That meant that, somehow in the estimates process, there was still a possibility of making that correction to provide for the payments that were made back in April.

In Supplementary Estimates (B) for 2001-02, you see the correction that would allow for the payments to be repaid to TB Vote 5 and therefore resolve the issue.

**Senator Lynch-Staunton:** In (A), there is \$50 million for each department and in (B) there is \$25 million for each department. Does that mean that the fund will be allocated \$150 million?

**Mr. Neville:** In effect, in (A), \$150 million is being approved. It is the \$100 million, plus the \$50 million that was paid through TB Vote 5.

dans le Budget supplémentaire, et mon interprétation de la déclaration du Président de la Chambre des communes était qu'il s'agissait alors du Budget supplémentaire (A).

Toutefois, lorsque le projet de loi destiné à mettre en oeuvre le Budget supplémentaire a été déposé à la Chambre des communes, le président du Conseil du Trésor a indiqué que les correctifs seraient apportés dans le Budget supplémentaire (B), comme vous venez de l'expliquer.

Ainsi, lorsque le projet de loi, c'était le projet de loi C-45 si je ne me trompe, a été soumis au Sénat, la question qui s'est posée était celle-ci: S'il n'y a pas eu de correctif dans le Budget supplémentaire (A), pourquoi cet élément s'y trouve-t-il encore?

Je vois une somme de 50 millions de dollars pour l'Environnement et les Ressources naturelles. Dans chaque cas, il a une note indiquant que des fonds de 25 millions de dollars ont été fournis par le Conseil du Trésor.

Si le Président de la Chambre des communes a jugé que ces montants ne sont pas acceptables, du point de vue de la procédure, et si le président du Conseil du Trésor a dit que la question serait réglée dans le Budget supplémentaire (B), comment se fait-il qu'on trouvait encore ces sommes dans le Budget supplémentaire (A)?

**M. Neville:** Il y a plusieurs raisons à cela, et je vais essayer de replacer toute cette affaire dans son contexte.

Après avoir examiné les préoccupations des députés, et même si aucune question n'avait été posée au sujet des remarques formulées antérieurement, le Président est parvenu à la conclusion que, puisque la Fondation canadienne d'appui technologique au développement durable, à but non lucratif, et la nouvelle Fondation d'appui technologique au développement durable au Canada, créée par le truchement du projet de loi C-4, sont des entités distinctes, on ne pouvait utiliser le Budget supplémentaire (A), totalisant 100 millions de dollars, à la fois pour payer la nouvelle Fondation et pour rembourser le crédit 5.

À son avis, les termes employés dans le Budget supplémentaire (A) ne couvraient pas les paiements réellement effectués en avril 2001. Cela permettait au Budget supplémentaire (A) de servir à effectuer les paiements pour la nouvelle Fondation.

Cela veut dire que, dans le processus des prévisions budgétaires, la possibilité existait encore d'apporter le correctif nécessaire pour tenir compte des paiements effectués en avril.

Dans le Budget supplémentaire (B) de 2001-2002, vous trouverez le correctif permettant de rembourser le crédit 5 du CT et, par conséquent, de résoudre le problème.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** On trouve dans (A) 50 millions de dollars pour chaque ministère et, dans (B), 25 millions de dollars pour chaque ministère. Cela veut-il dire que le Fonds contient désormais 150 millions de dollars?

**M. Neville:** En effet, 150 millions de dollars ont été approuvés dans (A). Il s'agit des 100 millions de dollars plus les 50 millions versés au sujet du crédit 5 du CT.



Through Supplementary Estimates (B), based on the Speaker's ruling, we are correcting the anomaly and allowing the two \$25-million payments to be refunded to TB Vote 5.

**Senator Lynch-Staunton:** Those are the two \$25-million figures that the Speaker ruled were not properly identified in Supplementary Estimates (A), but which remained there anyway?

**Mr. Neville:** Yes, but you must understand that the Speaker allowed Supplementary Estimates (A) to continue; hence the funding was approved. However, he wanted the correction to be made through the Supplementary Estimates process.

In Supplementary Estimates (B), we have a \$1 vote for both departments. That allows us to make the payment back to TB Vote 5, the contingency vote.

**Senator Lynch-Staunton:** The way I read it, we have voted the \$25 million once, despite the Speaker's ruling, and we are being asked to vote it again; is that not correct?

**Mr. Neville:** No, that is not correct. In Supplementary Estimates (A), the Speaker deemed that a payment was voted to the new foundation in the correct terminology based on Bill C-4.

**Senator Lynch-Staunton:** Is that not a figure of \$25 million for each department?

**Mr. Neville:** It is a figure of \$100 million.

**Senator Lynch-Staunton:** That is an amount of \$50 million each?

**Mr. Neville:** That is right, and in addition, the \$25 million that had been paid through TB Vote 5.

Refunding the two \$25-million payments to the Treasury Board Contingency Vote 5 was not approved. In Supplementary Estimates (B), we are asking for that authority to be granted.

**Senator Lynch-Staunton:** The Speaker said that no authority had ever been sought from Parliament for grants totalling \$50 million and he did not consider that the notes in the Supplementary Estimates concerning the disbursement of these earlier monies were sufficient to be considered as a request for approval.

In other words, the approval being sought in Supplementary Estimates (A) cannot be deemed to include tacit approval for the earlier \$50 million grant.

I understand that to mean that the way that you are wording the request for the \$50 million is not acceptable. Yet the \$50 million remained in the legislation, Bill C-45, and we voted it.

Par le truchement du Budget supplémentaire (B), et en tenant compte de la décision du Président de la Chambre, nous corrigeons l'anomalie et autorisons les deux sommes de 25 millions de dollars à être remboursées au crédit 5 du CT.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce sont les deux sommes de 25 millions de dollars qui, selon le Président, n'avaient pas été correctement identifiées dans le Budget supplémentaire (A) mais qui y étaient quand même restées?

**M. Neville:** C'est cela, mais il faut comprendre que le Président a permis au Budget supplémentaire (A) de continuer. En conséquence, les crédits ont été approuvés. Toutefois, il souhaitait que la correction soit apportée dans le cadre du processus des prévisions budgétaires.

Dans le Budget supplémentaire (B), on trouve un crédit de 1 \$ pour chaque ministère. Cela nous permet de rembourser les sommes voulues au crédit 5 du CT, le crédit pour éventualités.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Si je comprends bien, nous avons déjà approuvé une fois les 25 millions de dollars et, malgré la décision du Président, on nous demande de les approuver une nouvelle fois, n'est-ce pas?

**M. Neville:** Non, ce n'est pas exact. Dans le Budget supplémentaire (A), le Président a considéré qu'un paiement avait été approuvé pour la nouvelle Fondation avec la bonne terminologie fondée sur le projet de loi C-4.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce n'est pas 25 millions de dollars pour chaque ministère?

**M. Neville:** C'est le chiffre de 100 millions de dollars.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Donc, 50 millions de dollars pour chacun?

**M. Neville:** C'est cela et, en plus, les 25 millions de dollars qui ont été versés par le truchement du crédit 5 du CT.

Le remboursement des deux paiements de 25 millions de dollars au crédit pour éventualités 5 du Conseil du Trésor n'a pas été approuvé. Dans le Budget supplémentaire (B), nous demandons à ce qu'il le soit.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Le Président a déclaré qu'on n'avait jamais demandé au Parlement l'autorisation de verser des subventions totalisant 50 millions de dollars, et il n'a pas considéré que les notes du Budget supplémentaire concernant le versement antérieur de ces sommes étaient suffisantes pour être considérées comme une demande d'approbation.

Autrement dit, l'approbation demandée dans le Budget supplémentaire (A) ne pouvait être considérée comme englobant l'approbation tacite de l'octroi antérieur de 50 millions de dollars.

Je conclus de tout cela que la manière dont vous formulez la demande pour les 50 millions de dollars n'est pas acceptable. Pourtant, les 50 millions de dollars sont restés dans le projet de loi C-45 que nous avons approuvé.

In your notes, you then say that you have made the correction that the Speaker required in Supplementary Estimates (B) for grants totalling \$50 million. However, we also voted the same \$50 million. I keep coming back to this: It is the same \$50 million all over again.

**Mr. Neville:** I repeat my initial comment. Based on the Speaker's ruling, Natural Resources Canada and Environment Canada have received spending authorities of \$100 million in addition to the \$50 million from the Treasury Board Contingency Fund. That is the Speaker's ruling. However, there is no authority for the original payments to the Foundation for Sustainable Development Technology in Canada, nor has Treasury Board Vote 5 been reimbursed the total of \$50 million used to supplement the department's votes for the payments they made.

Since Treasury Board Vote 5 is a temporary funding mechanism used to meet urgent departmental cash requirements, the vote must be reimbursed from the appropriate departmental appropriation once parliamentary authority has been obtained through the approval of the Supplementary Estimates. Otherwise, the \$50-million advance will be regarded as a permanent draw on Treasury Board Vote 5.

We had to find a mechanism to allow us to get that \$50 million that was approved through Supplementary Estimates (A) into the Treasury Board Contingency Vote 5. We could not do that through Supplementary Estimates (A), although we tried. We have provided for that in Supplementary Estimates (B). If approved, that will give us the authority to transfer the \$50 million, which is in the department at this point, back into the Treasury Board Contingency Vote 5.

**Senator Cools:** A point that may clarify the matter for Senator Lynch-Staunton is that he read from the first part of the Speaker's ruling of November 22. Perhaps it would assist if I read the next part of the Speaker's ruling.

**Senator Lynch-Staunton:** There is no need to do that for my benefit, Senator Cools.

I will not prolong this, because I know this committee will be looking into the question of Treasury Board authority to advance funds through various votes.

However, I do wish to know why this was not corrected in Supplementary Estimates (A). That is what I do not understand. The Speaker said it should be corrected and you had ample time to do so. I assumed, as I read his decision, that you had ample time to correct the matter in (A). The correction was not made in (A); it is being made in (B). Therefore, the error continued in (A). Why was it not done in (A)? That would have been much cleaner and more understandable and there would be less discussion on the matter around this table.

Dans vos notes, vous dites ensuite que vous avez apporté le correctif demandé par le Président dans le Budget supplémentaire (B) pour des sommes totalisant 50 millions de dollars. Cependant, nous avons aussi voté les mêmes 50 millions de dollars. Je reviens donc toujours sur la même chose: S'agit-il à nouveau des mêmes 50 millions de dollars?

**M. Neville:** Je vais répéter ma réponse. Considérant la décision du Président, Ressources naturelles Canada et Environnement Canada ont reçu le pouvoir de dépenser 100 millions de dollars en plus de 50 millions de dollars du crédit pour éventualités du Conseil du Trésor. Telle était la décision du Président. Toutefois, aucune autorisation n'avait été accordée pour les paiements d'origine à la Fondation d'appui technologique au développement durable au Canada, et le crédit 5 du Conseil du Trésor n'a pas non plus été remboursé pour le total des 50 millions de dollars utilisés afin de compléter les crédits du ministère pour les paiements effectués.

Comme le crédit 5 du Conseil du Trésor est un mécanisme de financement temporaire qui sert à répondre aux besoins en espèces urgents des ministères, il doit être remboursé à partir de l'affectation budgétaire appropriée du ministère une fois qu'on a obtenu l'autorisation du Parlement par l'approbation du Budget supplémentaire. Sinon, l'avance de 50 millions de dollars sera considérée comme un tirage permanent au crédit 5 du Conseil du Trésor.

Il nous fallait trouver un mécanisme nous permettant de mettre ces 50 millions de dollars approuvés par le truchement du Budget supplémentaire (A) dans le crédit pour éventualités 5 du Conseil du Trésor. Nous ne pouvions pas le faire par le truchement du Budget supplémentaire (A), bien que nous ayons essayé. Nous l'avons donc prévu dans le Budget supplémentaire (B). Si celui-ci est approuvé, cela nous donnera le pouvoir de reverser au crédit 5 d'urgence du Conseil du Trésor les 50 millions de dollars qui se trouvent actuellement au ministère.

**Le sénateur Cools:** Le sénateur Lynch-Staunton trouverait peut-être la réponse à sa question s'il poursuivait sa lecture après la première partie de la décision du Président du 22 novembre. Il serait peut-être utile qu'il lise la suite de la décision.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce n'est pas nécessaire de le faire pour moi, sénateur Cools.

Je ne vais pas prolonger ce débat car je sais que le comité va se pencher sur le pouvoir du Conseil du Trésor d'avancer des fonds au moyen de divers crédits.

Je tiens cependant à savoir pourquoi cela n'a pas été corrigé dans le Budget supplémentaire (A). C'est cela que je ne comprends pas. Le Président avait dit que cela devait être corrigé et vous aviez largement le temps de le faire. En lisant sa décision, j'ai supposé que vous aviez eu largement le temps de corriger cela dans (A). Or, la correction n'a pas été faite dans (A), elle est faite maintenant dans (B). Donc, l'erreur va continuer dans (A). Pourquoi cela n'a-t-il pas été fait dans (A)? Ça aurait été beaucoup plus clair et plus compréhensible, et nous n'en discuterions pas en ce moment.



**Mr. Neville:** We thought we had corrected the matter in Supplementary Estimates (A). However, the Speaker's ruling did not permit us to proceed with what we had anticipated would be the outcome.

After reflecting on what the Speaker said, it was deemed appropriate to leave Supplementary Estimates (A) the way they were, which effectively gave the departments \$150 million. We froze a portion of that amount. The final correction in Supplementary Estimates (B) will now allow us, if approved, to transfer the \$50 million back to the Treasury Board Vote 5.

**The Chairman:** Mr. Neville, in view of the problems that you had the last time, has any attempt been made to run this new formulation by the Speaker or his advisers to ascertain whether it will pass muster?

**Mr. Neville:** Mr. Chairman, we have had numerous discussions with a number of concerned parties. Our understanding is that what we have proposed is appropriate, is the recommended course of action, and the right thing to do under the circumstances.

**The Chairman:** Are you confident that Supplementary Estimates (B) would survive a point of order in the House of Commons?

**Mr. Neville:** Yes, that is our understanding today.

**Senator Tunney:** At the bottom of page 1 and the top of page 2 of your presentation, I see that there is a reduction in public debt charges of \$2.5 billion. Is this due to a combination of a lower public debt and a lower interest rate?

**Mr. Neville:** The forecasted decrease in the public debt charges by \$2.5 billion, to \$39.2 billion from the 2001 Main Estimates level of \$41.7 billion, is due specifically to lower interest rates, primarily on short-term debt.

**Senator Tunney:** It does not relate to a lower total public debt?

**Mr. Neville:** It is a combination, as we have a lower public debt as well. The gross public debt for the past year is \$353.4 billion as opposed to \$357.4 billion in the previous year.

I want to make the point that it is not due only to lower interest rates, but also to lower gross public debt.

**Senator Tunney:** That was my question. You say that it is due to a combination of the two?

**Mr. Neville:** Yes.

**Senator Tunney:** That is fine.

With regard to the \$1.9 billion in Employment Insurance benefits to recipients, are we anticipating a lower unemployment rate or are we doing this to lower the surplus that has built up in the Employment Insurance account?

**M. Neville:** Nous pensions avoir corrigé le problème dans le Budget supplémentaire (A) mais le Président, dans sa décision, ne nous a pas autorisés à agir de cette manière.

Après avoir examiné la décision du Président, on a jugé qu'il fallait laisser le Budget supplémentaire (A) tel qu'il était, ce qui donnait à toutes fins pratiques les 150 millions de dollars aux ministères. Toutefois, nous avons gelé une partie de cette somme. La correction finale apportée dans le Budget supplémentaire (B) nous permettra, si elle est approuvée, de reverser les 50 millions de dollars au crédit 5 du Conseil du Trésor.

**Le président:** Monsieur Neville, considérant les problèmes que vous avez rencontrés l'autre fois, avez-vous tenté de soumettre cette nouvelle méthode au Président de la Chambre ou à ses conseillers pour vous assurer qu'elle serait acceptable?

**M. Neville:** Nous avons eu de nombreuses discussions avec plusieurs parties concernées, monsieur le président. Notre conclusion est que ce que nous proposons est adéquat et c'est la solution recommandée dans le cas présent.

**Le président:** Avez-vous l'assurance que le Budget supplémentaire (B) serait accepté même si un rappel au Règlement était formulé à la Chambre des communes?

**M. Neville:** Oui, c'est notre interprétation.

**Le sénateur Tunney:** En haut de la deuxième page de votre mémoire, vous parlez d'une réduction de 2,5 milliards de dollars des frais de la dette publique. Cela s'explique-t-il par une combinaison de réduction de la dette publique et de baisse des taux d'intérêt?

**M. Neville:** La baisse prévue des frais de la dette publique est de 2,5 milliards de dollars, soit une baisse de 41,7 milliards de dollars dans le Budget principal de 2001 à 39,2 milliards, due essentiellement à la baisse des taux d'intérêt, notamment sur la dette à court terme.

**Le sénateur Tunney:** Cela ne provient donc pas d'une baisse de la dette publique totale?

**M. Neville:** Cela joue aussi car la dette publique a baissé. La dette publique brute de l'an dernier était de 353,4 milliards de dollars, contre 357,4 l'année précédente.

Je tiens donc à souligner que la baisse ne s'explique pas seulement par la baisse des taux d'intérêt mais aussi par la baisse de la dette publique brute.

**Le sénateur Tunney:** C'était précisément ma question. La baisse s'explique donc par ces deux choses?

**M. Neville:** Oui.

**Le sénateur Tunney:** Très bien.

En ce qui concerne la somme de 1,9 milliard de dollars de prestations d'assurance-emploi, prévoyons-nous une baisse du taux de chômage ou allons-nous obtenir cette réduction en réduisant l'excédent accumulé dans le compte de l'assurance-emploi?

**Mr. Neville:** It is fair to say that the changes reflect several factors. You mentioned one, but there are others. The first is inflation, which was higher than expected and translated into higher benefits. As you know, these benefits are fully indexed to inflation. Another factor is average monthly benefit rates. A higher proportion of pensioners than anticipated received the full OAS. Average monthly benefit rates decreased, reflecting the changes in the levels of recipients' overall income.

Therefore, it is a combination of changes in estimates of recipient populations, an increase in the OAS population estimate and a decrease in the population receiving the allowance.

**Senator Tunney:** The government is continually criticized for allowing the Employment Insurance fund to build to astronomical levels and for not lowering the rate. Here we see an increase of \$1.9 billion.

Are we not attempting to lower the surplus?

**Mr. Neville:** The government has lowered the rate every year for the last several years.

**Senator Tunney:** Yes, I know that.

**Mr. Neville:** The issue is whether the amount by which the government has decided to lower the rate is sufficient to bring down the surplus in the EI account. We have had numerous discussions with the Department of Finance and the Office of the Auditor General, as you are probably aware, about what the surplus should be. Those discussions are still ongoing and the government is in the midst of reviewing the EI rate structure and how it is being set. I do not believe any decisions have yet been taken or announced.

**Senator Tunney:** When I get a chance to talk to our Minister of Finance, I accuse him of not being very successful in lowering the surplus. He has told me that that is not a real surplus; that it goes into general revenues. Some of my friends continually bellyache about that.

**Mr. Neville:** If the Auditor General of Canada were here this evening, I am quite certain that she would agree that the method currently used for accounting for the surplus in the EI account within the Consolidated Revenue Fund is the correct approach. The Office of the Auditor General has stated that on numerous occasions, and it is my understanding that the current Auditor General of Canada agrees.

**The Chairman:** That is true. If the chief actuary of the fund were here tonight, I think he would say that a surplus in the neighbourhood of \$15 billion would be sufficient to guard against any possible downturn in the economy and the need for increased payouts to recipients. The Auditor General would counter that the fund is now heading for \$40 billion. That is where the argument lies. It is more an argument on economic and fiscal policy. We all know that it is in the Consolidated Revenue Fund

**M. Neville:** Il convient de dire que les changements s'expliquent de plusieurs manières. Vous en avez mentionné une mais il y en a d'autres. La première est l'inflation, qui a été plus élevée que prévu, ce qui s'est traduit par des prestations plus élevées aussi. Comme vous le savez, ces prestations sont pleinement indexées à l'inflation. Une autre explication concerne le taux mensuel moyen des prestations. Une proportion plus élevée de retraités que prévu a touché la SV totale. Le taux moyen des prestations mensuelles a diminué, ce qui reflète les changements constatés dans le revenu global des prestataires.

Il s'agit donc d'un ensemble de facteurs comprenant des changements quant au nombre de prestataires, une augmentation du nombre de personnes touchant la SV, et une diminution du nombre de personnes touchant l'allocation.

**Le sénateur Tunney:** On reproche constamment au gouvernement de laisser le Fonds d'assurance-emploi s'accumuler jusqu'à des niveaux astronomiques et de ne pas abaisser le taux. Or, nous voyons ici une augmentation de 1.9 milliard de dollars.

Est-ce qu'on n'essaie pas de réduire l'excédent?

**M. Neville:** Le gouvernement a réduit le taux pendant plusieurs années de suite.

**Le sénateur Tunney:** Je sais.

**M. Neville:** La question est de savoir si la réduction du taux décidée par le gouvernement est suffisante pour réduire l'excédent du Compte d'A-E. Nous avons eu de nombreuses discussions avec le ministre des Finances et avec le Bureau du vérificateur général, comme vous le savez sans doute, au sujet du montant approprié de l'excédent. Ces discussions continuent et le gouvernement révisé actuellement la structure des taux de cotisation de l'assurance-emploi et la manière dont les taux sont fixés. Je ne pense pas qu'une décision ait encore été prise ni annoncée.

**Le sénateur Tunney:** Chaque fois que j'ai l'occasion de parler à notre ministre des Finances, je l'accuse de ne pas réussir à réduire l'excédent. Sa réponse est toujours que ce n'est pas un vrai excédent et que la somme fait partie des recettes générales de l'État. Certains de mes amis n'arrêtent pas de s'en plaindre.

**M. Neville:** Si le vérificateur général était ici ce soir, je suis certain qu'il conviendrait que la méthode actuelle de comptabilisation de l'excédent du compte d'A-E, au sein du Trésor public, est tout à fait correcte. Le Bureau du vérificateur général l'a dit à maintes reprises, et je crois comprendre que le vérificateur général actuel est d'accord.

**Le président:** C'est vrai. Si l'actuaire en chef du Fonds était ici ce soir, je pense qu'il dirait qu'un excédent de l'ordre de 15 milliards de dollars est suffisant pour se protéger contre tout risque de récession économique et, par conséquent, d'augmentation des prestations. Le vérificateur général lui répondrait alors que le Fonds atteint presque 40 milliards de dollars. Voilà le noeud du débat. Il s'agit plus d'un débat de politique économique et budgétaire. Nous savons tous que cela



and helps — if I may use a somewhat pejorative term — to pad the Finance Minister's revenue numbers when it comes to balancing the budget. I think we all appreciate that.

**Mr. Neville:** I do not disagree that the chief actuary for Human Resources Development Canada has stated that. I believe I have seen that in print. However, I also understand that the accounting for the surplus is at stake here and my concern is to ensure that it is done and recorded properly. That is what is shown in the financial statements and we are following due process agreed to by the Office of the Auditor General.

**The Chairman:** In making those statements, the chief actuary is carrying out his duty according to the law. As I understand it, there is a law governing the fund that relates to the surplus. It says that the managers of the fund will maintain a prudent surplus.

**Mr. Neville:** To guard against major economic downturn.

**The Chairman:** That is in the law, is it not?

**Mr. Neville:** Yes, it is. It is a question of interpretation, though, as to what constitutes a major economic downturn.

**The Chairman:** We can leave it at that.

**Mr. Neville:** I did mention that the government is in the midst of looking at the rates, has frozen the powers of the commissioner for EI and taken that responsibility on itself.

**The Chairman:** Yes. The government has cut the commission out of the rate-fixing process for a while.

**Senator Stratton:** Welcome again, Mr. Neville and Mr. Bickerton.

I have searched for and cannot find a reference to guns. Where is it?

**Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations & Estimates Directorate, Comptrollership Branch, Treasury Board of Canada:** At this point there are no additional monies being requested. They were included in Supplementary Estimates (A), as you will recall.

**Senator Stratton:** Thank you.

I refer now to Parliament and House of Commons on page 117. It talks about the "Members of Parliament Retiring Allowances Account and the Members of Parliament Retirement Compensation Arrangements Account," beside which there is a total of approximately \$8.685 million.

Where is the Senate hidden?

**Mr. Bickerton:** That is a statutory item and is in there for information. When we were putting the books together, we did not have approval to include the information on the additional adjustments for the salaries and other items for senators.

fait partie du Trésor public et que cela aide — si je peux utiliser un terme relativement péjoratif — à gonfler les chiffres qu'utilise le ministre des Finances pour équilibrer le budget. Je pense que nous en sommes tous conscients.

**M. Neville:** Je ne conteste pas que l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada ait pris cette position. Je crois d'ailleurs avoir lu la même chose. Toutefois, je crois que c'est la comptabilisation de l'excédent qui est en jeu ici, et mon souci est de faire en sorte que l'excédent soit bien enregistré. C'est ce qui figure dans les états financiers et nous suivons la bonne procédure acceptée par le Bureau du vérificateur général.

**Le président:** En faisant ces déclarations, l'actuaire en chef s'acquitte des fonctions qui lui sont imparties par la loi. Si j'ai bien compris, il y a une loi qui régit le Fonds et, par conséquent, l'excédent. On y dit que les gestionnaires doivent conserver un excédent prudent.

**M. Neville:** Pour se prémunir contre toute récession économique grave.

**Le président:** C'est bien dans la loi, n'est-ce pas?

**M. Neville:** En effet. En revanche, la notion de récession économique grave est sans doute sujette à interprétation.

**Le président:** Nous en resterons là-dessus à ce sujet.

**M. Neville:** J'ai dit que le gouvernement procède actuellement à une révision des taux et qu'il a gelé les pouvoirs du Commissaire de l'A-E en assumant lui-même cette responsabilité.

**Le président:** En effet. Le gouvernement a exclu la Commission, pendant un certain temps, du processus d'établissement du taux.

**Le sénateur Stratton:** Bienvenue à nouveau, messieurs Neville et Bickerton.

Malgré mes recherches, je n'ai rien trouvé sur les armes. Où est-ce?

**M. David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur, Conseil du Trésor du Canada:** Aucune somme supplémentaire n'est demandée dans ce budget. Il y en avait une dans le Budget supplémentaire (A), si vous vous souvenez bien.

**Le sénateur Stratton:** Merci.

J'attire votre attention sur la page 117, concernant le Parlement et la Chambre des communes. On y parle du Compte des prestations de retraite des députés et Compte de convention de retraite des députés, où figure une somme totale d'environ 8,685 millions de dollars.

Où le Sénat est-il caché?

**M. Bickerton:** C'est un poste imposé par la loi et il n'est mentionné qu'à titre d'information. Quand nous préparons les comptes, nous n'avons pas l'autorisation d'inclure l'information sur les redressements supplémentaires apportés aux salaires et aux autres facteurs concernant les sénateurs.

**Senator Stratton:** It is not in the Supplementary Estimates?

**Mr. Bickerton:** No, it is not in the Supplementary Estimates. It is not there to be voted on, in any event.

**Senator Stratton:** Because it is statutory, you do not require a vote, ergo it does not go into the Supplementary Estimates because we did not approve it in time to be included.

**Mr. Neville:** It was already approved when it was voted upon initially.

**Senator Stratton:** That I understand.

**Mr. Neville:** You will see it at the end of the year in the Public Accounts.

**Senator Stratton:** Yes, those three books you send us every year.

**Mr. Neville:** Yes, we do pick it up. I want to assure you of that.

**Senator Stratton:** You have to report it somewhere. I just wanted to know where.

**Mr. Neville:** I am sure that, even from the time we receive the numbers from the Department of Finance, and other departments, as to the statutory amounts, there will probably be some changes. We call it a day at a certain point. We print what we have.

**Senator Stratton:** I appreciate that.

I wish to turn now to the Pierre Elliott Trudeau Foundation, page 87. How will the foundation use those funds?

**Mr. Neville:** First, I would like to share with you that the Pierre Elliott Trudeau Foundation will encourage and fund advanced studies in the humanities and human sciences. In particular, the foundation will establish fellowships, achievement awards, a mentor program and conferences to support promising Canadian and international students wanting to pursue doctoral and post-doctoral research studies in the areas of public policy, governance, social issues, social justice and the environment.

The fellowships will be worth up to \$50,000 each and will be made available both to Canadian students and international students wishing to study in Canada.

Achievement awards will recognize eminent scholars at Canadian universities whose work in the humanities and human sciences is internationally known.

The mentorship program will provide advice and counsel to the fellowship winners.

Fellowship recipients will work with experts and institutions in a province other than that of their home universities. Similarly, international students will be encouraged to study in fields relevant to the future of Canada.

**Le sénateur Stratton:** Ce n'est donc pas dans le Budget supplémentaire?

**M. Bickerton:** Non, ce n'est pas dans le Budget supplémentaire. De toute façon, ce n'est pas soumis à un vote.

**Le sénateur Stratton:** Comme c'est imposé par la loi, il n'y a pas de vote qui est nécessaire et ça ne va donc pas dans le Budget supplémentaire parce que nous ne l'avons pas approuvé à temps pour que ce soit inclus.

**M. Neville:** C'était déjà approuvé lorsque ça a fait l'objet du vote d'origine.

**Le sénateur Stratton:** Je comprends.

**M. Neville:** Vous verrez cela à la fin de l'année dans les Comptes publics.

**Le sénateur Stratton:** Oui, dans ces trois livres que vous nous envoyez chaque année.

**M. Neville:** Oui, c'est là que c'est enregistré. Je peux vous en donner l'assurance.

**Le sénateur Stratton:** Ça doit bien figurer quelque part. Je voulais juste savoir où.

**M. Neville:** Une fois que nous recevons les chiffres du ministère des Finances et des autres ministères sur les montants imposés par la loi, il y a encore des changements. Il faut bien faire la coupure à un certain moment. Nous imprimons ce que nous avons.

**Le sénateur Stratton:** J'entends bien.

Je voudrais maintenant parler la Fondation Pierre Elliott Trudeau, page 87. Comment utilisera-t-elle cet argent?

**M. Neville:** Je dois d'abord vous indiquer que la Fondation Pierre Elliott Trudeau encouragera et financera des études avancées en sciences humaines. En particulier, elle mettra sur pied des bourses, des prix, un programme de mentorat et des conférences afin d'aider les étudiants prometteurs du Canada et de l'étranger qui souhaitent faire des études de niveau doctoral et postdoctoral dans les secteurs des politiques publiques, de la gouvernance, des questions sociales, de la justice sociale et de l'environnement.

Les bourses pourront valoir jusqu'à 50 000 \$ chacune et seront offertes à la fois à des étudiants canadiens et à des étudiants étrangers désirant étudier au Canada.

Pour ce qui est des prix, ils seront destinés à récompenser des universitaires éminents de nos universités dont le travail en sciences humaines jouit d'un renom international.

Le programme de mentorat sera destiné à offrir des conseils aux lauréats des bourses.

Les boursiers travailleront avec des experts et des institutions d'une province autre que celle de leur université d'origine. De même, les étudiants internationaux seront encouragés à poursuivre des études dans des domaines pertinents pour l'avenir du Canada.



**Senator Stratton:** If I may, Mr. Neville, we know that. I may have misled you with the way I phrased the question. You have \$125 million. It is transferred to what?

**Mr. Neville:** To a foundation.

**Senator Stratton:** It is a foundation?

**Mr. Neville:** Right.

**Senator Stratton:** How does the foundation use the money? Does it put it in a bank account and live off the interest? How is that foundation held responsible?

**Mr. Neville:** Any payment to a foundation is accompanied by a funding agreement. That agreement has a number of components that are approved by the Treasury Board. In this case, it will be approved prior to March 31.

The contributions that we make to individual foundations are done somewhat differently, based on the arrangements as to how the foundation has been created, the terms and conditions and its objectives.

This is a somewhat new foundation governed by a small number of individuals. The terms and conditions on how we transfer the funds will be quite specific. The Department of Industry is still negotiating the actual terms and conditions in preparation to going to the Treasury Board in the next two weeks.

**Senator Stratton:** With whom are you negotiating?

**Mr. Neville:** With the actual governors of the foundation.

**Senator Stratton:** Have they been appointed already?

**Mr. Neville:** They were appointed some time ago.

**Senator Stratton:** Do they report to Parliament?

**Mr. Neville:** No. This is a private-sector foundation.

**Senator Stratton:** You give them \$125 million and yet you do not check on them. Are there no checks and balances on it?

**Mr. Neville:** We are back to the terms and conditions of the agreement, which we are still negotiating, and which will be approved by the Treasury Board in the next couple of weeks.

**Senator Stratton:** Once the approval is given, is it goodbye?

**Mr. Neville:** That is the way in which you transact business when you are dealing with a foundation. You give the money to the foundation. You would not give it if you did not think that there was a good reason to do so and good fiscal management.

**Senator Stratton:** Understood.

**Mr. Neville:** May I finish my original statement, because I think I may be able to partly answer your question?

**Senator Stratton:** Yes, please.

**Le sénateur Stratton:** Si vous me permettez, monsieur Neville, nous savons déjà cela. J'ai peut-être mal formulé ma question. Vous avez 125 millions de dollars. Ils vont où?

**M. Neville:** À une fondation.

**Le sénateur Stratton:** C'est une fondation?

**M. Neville:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** Comment la fondation utilisera-t-elle l'argent? Va-t-elle le verser dans un compte bancaire et utiliser seulement l'intérêt acquis? Comment devra-t-elle rendre compte de sa gestion?

**M. Neville:** Toute somme versée à une fondation doit être accompagnée d'une entente de financement. Cette entente comprend plusieurs éléments qui sont approuvés par le Conseil du Trésor. Dans le cas présent, elle sera approuvée avant le 31 mars.

Les sommes que nous fournissons aux diverses fondations le sont de manière relativement différente étant donné qu'elles dépendent des arrangements pris lors de la création de chaque fondation, c'est-à-dire de ses modalités de fonctionnement et de ses objectifs.

Il s'agit ici d'une fondation relativement nouvelle dirigée par un petit nombre de personnes. Les modalités et conditions de transfert des fonds seront très précises. Le ministère de l'Industrie négocie encore actuellement ces modalités avant de s'adresser au Conseil du Trésor dans les deux prochaines semaines.

**Le sénateur Stratton:** Avec qui négociez-vous?

**M. Neville:** Avec les gouverneurs mêmes de la Fondation.

**Le sénateur Stratton:** Ils ont déjà été nommés?

**M. Neville:** Il y a déjà un certain temps.

**Le sénateur Stratton:** Rendent-ils des comptes au Parlement?

**M. Neville:** Non, c'est une fondation du secteur privé.

**Le sénateur Stratton:** Vous allez leur donner 125 millions de dollars sans faire aucune vérification? Y a-t-il un processus de contrôle quelconque?

**M. Neville:** Cela nous ramène aux modalités et conditions de l'entente, que nous négocions encore et qui seront approuvées par le Conseil du Trésor dans les prochaines semaines.

**Le sénateur Stratton:** Une fois que cela aura été approuvé, ce sera fini?

**M. Neville:** C'est comme cela que se font les choses quand on traite avec une fondation. On donne de l'argent à la fondation. On ne lui donnera pas d'argent si on ne pense pas qu'il y a de bonnes raisons à cela et qu'elle sera bien gérée.

**Le sénateur Stratton:** D'accord.

**M. Neville:** Puis-je terminer ce que je disais plus tôt, car je pense que cela répondra en partie à votre question?

**Le sénateur Stratton:** Je vous en prie.

**Mr. Neville:** In this case, the foundation will make an annual report to the Minister of Industry that will detail, for example, its investment activities for the year, the number of applications or nominations for funding, actual funding activities and its financial statements. I am stating those particular components. I know that we are in the process of negotiating a very detailed funding agreement with this particular foundation.

Each foundation has a different funding agreement, although there are some common components. In this case, as I stated, there are these specific, identified requirements. We understand there will be more by the time we complete the actual agreement.

**Senator Stratton:** What about the Auditor General, does she play a role?

**Mr. Neville:** The Auditor General has played a role in a number of foundations in terms of the way we fund them. She has set forth her criteria as to what she expects. We are trying to respect those to the letter.

**Senator Stratton:** But she has no further role?

**Mr. Neville:** No. It is an unconditional grant being made to a foundation.

**Senator Banks:** Thank you very much for being here, gentlemen. As usual, it is always nice to hear from you.

My first question is supplementary to the one that Senator Stratton has just asked. Treasury Board is now negotiating with the directors of the foundation, who were appointed, I presume, by an Order in Council.

**Mr. Neville:** No. This is a private-sector foundation. It was set up under the Canada Corporations Act.

**Senator Banks:** Treasury Board is now negotiating the terms under which \$125 million will be transferred to the foundation for the good purpose that you have described?

**Mr. Neville:** That is correct. Negotiations are being carried out in consultation with Treasury Board Secretariat. They will be coming to Treasury Board with a funding arrangement for approval.

**Senator Banks:** Can you tell us, to the extent that you are able without messing up the negotiations, whether the following is being asked for: first, that the foundation be subject to the Financial Administration Act; second, that the Auditor General of Canada might be the auditor of the foundation; and third, if not, will the foundation be subject to what the Auditor General calls a "special investigation," which is something she does on occasion to quasi-agencies of government?

I recognize that this is a private, not-for-profit corporation, but are those among the things that you are considering? When those negotiations are complete, are you able to undertake to let the committee clerk know what those conditions of transfer are?

**M. Neville:** Dans ce cas, la fondation adressera un rapport annuel au ministère de l'Industrie dans lequel elle exposera en détail, par exemple, ses investissements durant l'année, le nombre de demandes de financement obtenues, le nombre de demandes approuvées, les activités de financement réelles et les états financiers. J'indique ces éléments-là mais il y en aura peut-être d'autres car nous négocions actuellement une entente de financement très détaillée.

Chaque fondation a une entente de financement différente, bien qu'il y ait certains éléments communs. Dans ce cas, comme je l'ai dit, ces exigences sont très précises et ont été identifiées. Nous savons qu'il y en aura d'autres lorsque l'entente finale aura été élaborée.

**Le sénateur Stratton:** Est-ce que le vérificateur général a un rôle à jouer à cet égard?

**M. Neville:** Le vérificateur général a joué un rôle dans plusieurs des fondations que nous avons financées. Il établit certains critères correspondant à ses attentes, et nous essayons de les suivre à la lettre.

**Le sénateur Stratton:** Mais il n'a pas d'autre rôle?

**M. Neville:** Non. C'est une subvention sans condition qui est octroyée à une fondation.

**Le sénateur Banks:** Merci beaucoup de votre présence ici, messieurs. Comme d'habitude, c'est très agréable de vous écouter.

Ma première question fait suite à celle que vient de poser le sénateur Stratton. Le Conseil du Trésor négocie actuellement avec les administrateurs de la Fondation qui, je suppose, ont été nommés par décret du conseil.

**M. Neville:** Non, c'est une fondation du secteur privé. Elle a été constituée en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes.

**Le sénateur Banks:** Le Conseil du Trésor négocie actuellement les modalités en vertu desquelles les 125 millions de dollars seront transférés à la Fondation pour les excellents objectifs que vous venez de décrire?

**M. Neville:** C'est cela. Les négociations sont menées en consultant le Secrétariat du Conseil du Trésor. La Fondation soumettra une entente de financement au Conseil du Trésor.

**Le sénateur Banks:** Pourriez-vous nous dire, sans que cela nuise aux négociations, si on demande les éléments suivants: d'abord, que la fondation soit assujettie à la Loi sur la gestion des finances publiques; ensuite, que le vérificateur général du Canada soit le vérificateur de la fondation; et, troisièmement, sinon, que la fondation soit assujettie à ce que le vérificateur général appelle une enquête spéciale, qui est une enquête que l'on mène à l'occasion pour des agences quasi publiques?

Je comprends qu'il s'agit d'une société privée à but non lucratif mais est-ce que ces choses-là sont envisagées? Quand les négociations seront terminées, pourriez-vous vous engager à communiquer ces conditions de transfert au greffier du comité?



**Mr. Neville:** With respect to the first part of the question, I am familiar with the process. It does come under my responsibility.

They will not be subject to the Financial Administration Act, since this is a private sector entity. I cannot confirm it, but I do not expect that the Auditor General will be the auditor of record for that particular foundation. That is a decision for the governors and the board of directors of that foundation.

Third, there may be a possibility of "subject to special investigation." That is something we have included in some foundations. It is a question of looking at the overall financial management framework of the foundation. If we feel it appropriate, we would include such a clause. If we do not feel that such a clause is required, we would not. On that matter, I would say that we have not finalized which way we will be leaning.

As to your second question, concerning the funding agreement, I am not certain that we are at liberty to disclose that, even after Treasury Board has approved it. I believe that is still the confidence of the Crown. I am not sure that we could release that information.

**Senator Banks:** First, I understand that the foundation's position would be that their auditor of record is a question for them. However, it is among the questions that are being presently negotiated before the transfer. It is not a done deal yet?

**Mr. Neville:** That is correct.

**Senator Banks:** I do appreciate the necessity of an arm's-length position from time to time. However, I do hope that when those conditions have been nailed down and agreed to, and given that we are talking about \$125 million, you will be able to let us know, on some basis, about the conditions for transferring public money to a private foundation.

**Mr. Neville:** I will be pleased to share what I can once the deal has been finalized and agreed to by Treasury Board.

**Senator Banks:** We read in today's headlines about illegal money pouring across the border. The U.S. accuses Canada of being a big money-laundering haven. I am not asking you how we will solve that. However, in the Department of Finance Estimates, on page 68, there is some money to augment the business of the Superintendent of Financial Institutions.

Does the Superintendent of Financial Institutions deal with questions that might relate to illegal money pouring across the border? Will some of this money go toward addressing that question?

**Mr. Neville:** There is an item specifically noted for \$341,500. This represents a significant increase of 20.6 per cent in the program expenditures over the previous estimate of \$1.7 million. Most of the funds are slated for subsidies and payments. In effect, these funds relate primarily to the settlement

**M. Neville:** En ce qui concerne la première partie de la question, je connais bien la procédure, qui relève de ma compétence.

La société ne sera pas assujettie à la Loi sur la gestion de finances publiques puisqu'il s'agit d'une entité du secteur privé. Je ne m'attends pas à ce que le vérificateur général soit le vérificateur officiel de la fondation, mais je ne peux pas vous le confirmer. Ce sont les administrateurs qui prendront cette décision.

Troisièmement, il se peut que la fondation soit assujettie à des enquêtes spéciales, puisque c'est une cause qui existe pour certaines fondations existant déjà. Il s'agit alors simplement de se pencher sur la gestion financière générale de la fondation. Si nous pensons que cela est justifié, nous formulerons une telle disposition. Si nous ne pensons pas que cela est nécessaire, nous ne le ferons pas. Pour le moment, je peux simplement vous dire que nous n'avons pas encore pris de décision à cet égard.

Pour ce qui est de votre deuxième question, concernant l'entente de financement, je ne suis pas certain que nous puissions la divulguer, même une fois que le Conseil du Trésor l'aura approuvée. Je crois que cela devra rester confidentiel. Je ne suis pas sûr que nous pourrions divulguer cette information.

**Le sénateur Banks:** Je comprends qu'aucune décision n'ait encore été prise pour savoir si le vérificateur général sera le vérificateur de la fondation. Cependant, cela fait partie des questions qui font l'objet des négociations, n'est-ce pas? Ce n'est pas encore réglé?

**M. Neville:** C'est exact.

**Le sénateur Banks:** Je comprends qu'un certain degré d'indépendance soit nécessaire de temps à autre mais j'espère que, lorsque ces conditions auront été établies et acceptées, et comme nous parlons ici de 125 millions de dollars, nous pourrions connaître les conditions auxquelles nos deniers publics sont transférés à une fondation privée.

**M. Neville:** Je serais très heureux de vous communiquer ce que je pourrais vous communiquer une fois que l'entente aura été acceptée par le Conseil du Trésor.

**Le sénateur Banks:** Nous avons lu aujourd'hui dans les journaux des articles sur des sommes illégales qui traversent la frontière. Les États-Unis accusent le Canada d'être un centre énorme de blanchiment d'argent. Je ne vais pas vous demander comment nous allons résoudre ce problème mais je vois à la page 68 du Budget du ministère des Finances que des sommes sont prévues pour étendre les activités du Surintendant des institutions financières.

Est-ce que le Surintendant des institutions financières s'occupe des questions d'argent illégal traversant nos frontières? Est-ce qu'une partie de ce budget supplémentaire sera consacrée à ce genre de problème?

**M. Neville:** Le crédit dont vous parlez est de 341 500 \$, ce qui représente une augmentation non négligeable de 20,6 p. 100 des dépenses du programme par rapport au budget précédent de 1,7 million de dollars. La majeure partie de cette somme est destinée à des subventions et à des paiements. De fait, il s'agit

of a suit with a former employee. The parties to the suit have a non-disclosure agreement. We can say that the funds include legal costs for both parties in this situation.

**Senator Banks:** Can you tell us whether the business of the Superintendent of Financial Institutions includes the question of money laundering?

**Mr. Neville:** That office is responsible for regulating and supervising all banks and insurance companies, trust, loan and cooperative credit societies that are licensed or registered by the federal government and for supervising federally regulated, private-sector pension plans.

**Senator Banks:** If we had a question about illegal torrents of money, could we ask the Superintendent of Financial Institutions?

**Mr. Neville:** You could make that inquiry. That office also has specific responsibility under various other acts to provide actuarial and other services to the Government of Canada. I want to ensure that you have a complete picture.

**Senator Banks:** Turning to page 96 and the subject of SSHRC, I want to ensure that I understand what the indirect costs are. We have heard much over the past few years about the Government of Canada running around admirably giving money to people in all areas of science, medicine, et cetera, for research and development projects. We give them money to pay the people who directly operate the research and development and to buy the necessary materials. However, we do not give them enough money for indirect items such as rent and so forth. Is that what this is about? Have we finally undertaken to allot \$100,000 for the research and another \$20,000 towards paying the inescapable costs of doing that research?

**Mr. Neville:** The answer is, "yes, in part." We had this discussion this morning with a governor of one of the universities. The case was made that it is fine to receive the grants and chairs, but there does not seem to be money for the infrastructure or indirect costs to house these new individuals or the research labs to accommodate the new chairs.

If you are asking how the indirect costs are determined, it is fair to say that the grants are meant to cover only a portion of the total costs incurred.

**Senator Banks:** By "indirect costs," do we mean those that would normally be called "overhead" as opposed to capital acquisition or salaries?

**Mr. Neville:** Let me give you a listing of the indirect costs that are included. There are the costs for assisting researchers in the preparation of research proposals for the three federal granting agencies and to meet the conditions of such awards such as animal care, safety and ethical standards. There are the costs to manage intellectual property and to promote the application or commercialization of research discoveries. There are the costs to provide service and maintain the library, office and laboratory

essentiellement de régler une poursuite judiciaire intentée par un ex-employé. Les parties à cette poursuite ont une entente de non-divulgaration. Nous pouvons simplement vous dire que les sommes couvrent notamment les frais juridiques des deux parties.

**Le sénateur Banks:** Pouvez-vous nous dire si le blanchiment d'argent fait partie des choses dont s'occupe le Surintendant des institutions financières?

**M. Neville:** Ce bureau a pour fonction de réglementer et de superviser toutes les banques et compagnies d'assurances, sociétés de fiducie, caisses de prêt et caisses de crédit qui sont licenciées et enregistrées par le gouvernement fédéral, et de superviser les régimes de retraite du secteur privé réglementés au palier fédéral.

**Le sénateur Banks:** Si nous avons une question à poser au sujet de torrents d'argent illégal, pourrions-nous la poser au Surintendant des institutions financières?

**M. Neville:** Vous pourriez lui poser la question. En vertu d'autres lois, son bureau a également la responsabilité de dispenser des services actuariels et autres au gouvernement du Canada. Je tiens à ce que vous saisissiez bien toute la situation.

**Le sénateur Banks:** À la page 96, concernant le CRSH, je voudrais comprendre ce que sont les coûts indirects. Nous avons beaucoup entendu parler, ces dernières années, du fait que le gouvernement du Canada fait une oeuvre admirable en distribuant de l'argent dans tous les secteurs des sciences, de la médecine, etc., pour des projets de R-D. Nous donnons de l'argent à des organismes qui paient les gens qui font effectivement les travaux de recherche et qui achètent le matériel nécessaire. Toutefois, nous ne donnons pas assez d'argent pour les coûts indirects reliés, par exemple, au loyer des locaux. Est-ce de cela qu'il s'agit ici? Avons-nous finalement décidé d'attribuer 100 000 \$ à la recherche et 20 000 \$ de plus pour couvrir les frais nécessaires à l'exécution de cette recherche?

**M. Neville:** Ma réponse est oui, en partie. Nous discutons ce matin avec le directeur d'une université qui nous disait que c'était fort bien de recevoir des subventions et des chaires mais qu'il ne semblait pas y avoir d'argent pour couvrir les frais d'infrastructure et les coûts indirects que l'on doit assumer pour accueillir les chercheurs.

Si vous voulez savoir comment les coûts indirects sont établis, il est juste de dire que les subventions ne sont destinées à couvrir qu'une partie du total des coûts.

**Le sénateur Banks:** Quand on parle de coûts indirects, parle-t-on de ce qu'on qualifierait normalement de frais généraux par opposition aux immobilisations ou aux salaires?

**M. Neville:** Je vais vous donner une liste des coûts indirects qui sont pris en compte. Il s'agit des coûts assumés pour aider les chercheurs à préparer leurs propositions de recherche pour les trois agences fédérales de subventionnement et pour satisfaire aux exigences d'octroi des subventions concernant par exemple les soins aux animaux, la sécurité et les normes d'éthique. Il s'agit aussi des coûts assumés pour gérer la propriété intellectuelle et promouvoir l'exploitation ou la commercialisation des résultats



space and the equipment required by researchers. I believe that is the item you are speaking about specifically.

**Senator Banks:** Yes, that is correct.

**Mr. Neville:** Again, to complete the answer, there are also central and departmental general administrative costs of the university that can be attributed to federally sponsored research. What you would call "infrastructure," they call "indirect costs."

**The Chairman:** Mr. Neville and Mr. Bickerton, I hope I understood you correctly. Senator Banks spoke about the problem of money laundering in Canada and so on. He then referred to the increased estimate for the Office of the Superintendent of Financial Institutions.

I would have thought that the Financial Transactions and Report Analysis Centre of Canada was the relevant vote there, or am I wrong? Are they not the people who look into matters such as money laundering?

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, you are correct.

In the opening remarks, we indicated that there was some additional money provided through the budget. One of the organizations receiving that funding was the Financial Transactions and Report Analysis Centre.

**The Chairman:** They do not come under OSFI, do they?

**Mr. Bickerton:** No, they come under the Department of Finance. That is a separate organization.

**The Chairman:** They are getting \$34.4 million more. That is probably peanuts in Washington, but it is evidence of some good faith or good intentions on our part, I presume.

**Mr. Neville:** I thought the senator was specifically referring to OSFI.

**The Chairman:** I know that, but I thought it was in the context of the problem of money laundering.

**Mr. Neville:** That would be under the Financial Transactions and Report Analysis Centre, correct, of which the additional amount is \$9.9 million.

**The Chairman:** I'm sorry, the new appropriation is \$9.9 million, bringing their current estimates up to \$34.4 million.

**Mr. Neville:** I wanted to make that correction. The amount included in the Supplementary Estimates (B) is \$9.9 million.

**The Chairman:** They will be able to make some headway with that, I suppose.

**Senator Mahovlich:** I have a question about the Pierre Elliott Trudeau Foundation. Does the foundation accept other donors besides the government?

**Mr. Neville:** Yes, it does.

de la recherche. Il y a également des coûts de prestation de services et de gestion de bibliothèque, de bureau et de laboratoire, ainsi que les coûts nécessaires pour acheter de l'équipement. Je crois que c'est de tout cela que vous vouliez parler.

**Le sénateur Banks:** C'est exact.

**M. Neville:** Pour vous donner une réponse tout à fait complète, je mentionne aussi les frais administratifs centraux et ponctuels de l'université que l'on peut attribuer à la recherche parrainée par des instances fédérales. En bref, ce qu'on appelle généralement de l'infrastructure, ils le qualifient de coûts indirects.

**Le président:** Monsieur Neville et monsieur Bickerton, j'espère vous avoir bien compris. Le sénateur Banks a parlé du problème du blanchiment d'argent au Canada et il a ensuite évoqué l'augmentation du budget du Bureau du surintendant des institutions financières.

Je pensais que le crédit pertinent était celui du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. Est-ce que ce n'est pas lui qui s'occupe de questions telles que le blanchiment d'argent?

**M. Bickerton:** Vous avez raison, monsieur le président.

Nous avons indiqué dans la déclaration liminaire que des sommes supplémentaires étaient prévues dans le budget, et l'une des organisations bénéficiaires sera le Centre d'analyse des opérations et des déclarations financières du Canada.

**Le président:** Qui ne relève pas du BSIF, n'est-ce pas?

**M. Bickerton:** Non, il relève du ministère des Finances. C'est un organisme distinct.

**Le président:** Il obtiendra 34,4 millions de dollars de plus. Si nous étions à Washington, ce serait sans doute de la petite monnaie mais, pour Ottawa, c'est la preuve de notre bonne foi et de nos bonnes intentions, je suppose.

**M. Neville:** Je pensais que le sénateur parlait précisément du BSIF.

**Le président:** Je sais, mais il s'agissait du blanchiment d'argent.

**M. Neville:** Cela relève du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada qui, c'est vrai, recevra un montant supplémentaire de 9,9 millions de dollars.

**Le président:** C'est exact, le supplément est de 9,9 millions de dollars, ce qui amène son budget actuel à 34,4 millions.

**M. Neville:** Je tenais à apporter cette précision. La somme prévue dans le Budget supplémentaire (B) est 9,9 millions de dollars.

**Le président:** Ce qui devrait lui permettre de faire des progrès, je suppose.

**Le sénateur Mahovlich:** Je voudrais poser une question sur la Fondation Pierre Elliott Trudeau. Est-ce qu'elle acceptera d'autres donateurs que le gouvernement?

**M. Neville:** Oui.

[Translation]

**Senator De Bané:** Does the Auditor General of Canada look at organizations other than Crown corporations?

**Mr. Neville:** Yes. IATA, an international organization, is one of them. The Auditor General audits that organization which does not come under federal authority. And there are at least two more, and perhaps others, but I don't remember the names.

**Senator De Bané:** There is no objection in principle to the Auditor General of Canada auditing that Foundation, then, if you are going to provide it with a substantial amount?

**Mr. Neville:** There is no objection in principle but that would probably require some legislation. The Auditor General cannot audit an organization outside government or a Crown corporation unless an amendment is made to the Act on the Auditor General. It could be done.

**Senator De Bané:** Absent an amendment to the Act, could you say in your negotiations that the audit firm should be selected jointly by the Foundation and Treasury Board?

**Mr. Neville:** It would be possible. We have discussed it but we decided not to do so. However, it remains a possibility. The directors of the Foundation always have the possibility to ask, on their own, that the Auditor General of Canada be their auditor.

We would have to look at the legislative requirements, to see if it is possible. From what I understand, it would be possible but I am not a lawyer.

**Senator De Bané:** Will Industry Canada have to make public the annual report provided by the Foundation to the Minister of Industry?

**Mr. Neville:** This is still a matter of negotiation. For each Foundation, we have to look at the environment, the financial management framework and then, based on the specific circumstances, we can decide if the report should be provided to Parliament or only to the minister. No decision has yet been made about this Foundation.

**Senator De Bané:** Would the Minister of Industry in ten or twenty years have the right to ask for a specific report on a specific issue?

**Mr. Neville:** This is a type of clause that is found in some funding agreements. One would have to look at the whole agreement and at the requirements to be able to decide on a specific issue.

**Senator De Bané:** Since you are the ones providing the money, you have lots of bargaining power. So, the only things that you should not ask should be things that, according to you, seem unreasonable. But you should not say that you will not ask for

[Français]

**Le sénateur De Bané:** Est-ce que le vérificateur général du Canada étudie des organismes autres que des sociétés de la Couronne?

**M. Neville:** Oui. L'IATA entre autres est un organisme international. Le vérificateur général fait la vérification de cet organisme qui n'est pas sous autorité fédérale. Il y en a au moins deux sinon plusieurs dont je ne me souviens plus des noms.

**Le sénateur De Bané:** Il n'y a pas d'objection de principe à ce que le vérificateur général du Canada étudie également cette fondation, puisque vous allez contribuer à un montant substantiel?

**M. Neville:** Il n'y a pas d'objection de principe, mais cela exigerait des lois probablement. Le vérificateur général n'est pas en mesure de faire la vérification d'un organisme à l'extérieur du gouvernement ou d'une société de la Couronne à moins qu'il y ait un changement à la Loi sur le vérificateur général avec l'approbation du Gouverneur général. Cela pourrait se faire.

**Le sénateur De Bané:** À défaut que le vérificateur général du Canada étudie les états financiers de la fondation, pourriez-vous dans vos négociations avec eux dire que le choix du vérificateur général ou du cabinet de vérification devra être fait conjointement par la fondation et le Conseil du Trésor?

**M. Neville:** C'est une possibilité. Nous en avons discuté puis nous avons décidé de ne pas poursuivre cette façon de faire. La possibilité existe quand même, vous avez raison. La possibilité existe toujours pour les directeurs ou les dirigeants d'une fondation de décider eux-mêmes de demander au Bureau du vérificateur général d'être leur vérificateur de régles.

Maintenant, il faudrait étudier l'aspect législatif, à savoir si cela est possible. D'après ce que j'ai compris, c'est possible, mais je ne suis pas avocat.

**Le sénateur De Bané:** Le ministre de l'Industrie devra-t-il rendre public le rapport que la fondation lui remettra tous les ans au ministre de l'Industrie?

**M. Neville:** Ce point est toujours en négociation. Pour chaque fondation, on doit étudier l'environnement, la gestion financière et l'encadrement et ensuite, selon le cas, on peut prendre une décision à savoir si on doit soumettre la question au Parlement ou seulement au ministre. En ce qui concerne cette fondation, on n'a pas pris de décision.

**Le sénateur De Bané:** Est-ce que le ministre de l'Industrie qui sera en fonction dans dix ou 20 ans aura le droit de demander un rapport spécifique sur une certaine question?

**M. Neville:** C'est une clause qu'on retrouve dans certaines ententes écrites de financement. Il faut regarder l'ensemble des clauses et des contraintes exigées avant de prendre une décision quant à cette question spécifique.

**Le sénateur De Bané:** Si c'est vous qui donnez l'argent, vous avez un pouvoir de négociation très important. Donc les choses que vous devriez ne pas demander sont des choses qui à vos propres yeux vous semblent déraisonnables, et non pas dire je



such or such requirement because the foundation does not like it. Since you are putting up the money, your only concern should be if your requirements make sense or not. For example, would it be unreasonable for you to say that the scholarships should be provided by a highly recognized jury whose competence is without reproach. It would not seem unreasonable for you to ask that question. It is a requirement in many other federal organizations providing grants. In those cases, we make sure that the juries are made up of people from the field who have an excellent reputation. So, would it be unreasonable for you to say that scholarships shouldn't be granted except on the basis of criteria that guarantee excellence, non-partisanship, etc.? I don't think it would be unreasonable for you to ask that.

**Mr. Neville:** I could discuss this issue with you for hours because I find this very important. If you want, I can give you more information on the accounting constraints. There will be ten governors of the Foundation and we could, for example, ask for the power to appoint seven of them. However, that would be seen by the Office of the Auditor General and by my accounting colleagues as a tool to control the Foundation. In that case, the amount could not be accounted for as a grant or as a specific amount and we would have to include that organization in the government. The issue here is one of control. We have to make sure that we never have control of the Foundation in order to be able to make the payment and to register it as an expenditure. One criterion about that is linked to the power to appoint the governors. There are several other methods to establish control and we could discuss that for hours. In this case, we have to make sure that we do not have control of the Foundation.

The second criterion is accountability. We should not have accountability principles that would allow the Office of the Auditor General or my accounting colleagues to conclude that control is exercised by the federal government. There are several criteria about that, one of them being the one you have mentioned, that is to say having the scholarships granted by a jury. If we had that, it would be possible to start thinking that we exercise more accountability than what is acceptable for us to continue to account for the money as a government expenditure.

Those two aspects have been considered. Do we exercise control and do we have accountability? If we have both, of course, we cannot consider the amount as a payment or as an expenditure of the government and we have to consider that the organization is part of the government. That is why I say that one has to be careful when making a recommendation that seems in itself to be quite proper but that would lead us to exercise either control or accountability.

renonce à telle ou telle condition parce que le bénéficiaire de la fondation me dit non. Vous mettez l'argent, donc vous devez vous demander, pour les différentes conditions que vous faites, si ce que vous demandez a du sens oui ou non. Par exemple, est-ce déraisonnable pour vous de dire que vous devriez octroyer les bourses d'études à travers un jury qui est reconnu et dont la compétence est incontestée? Il ne semble pas déraisonnable de vous poser cette question. Vous vous l'imposez dans les différents organismes fédéraux qui donnent des subventions. On fait attention pour que les jurys soient formés de gens que le secteur en question reconnaît comme étant des gens d'une très grande compétence. Est-ce déraisonnable pour vous de dire qu'on ne doit pas octroyer les bourses suivant des critères qui ne garantissent pas l'excellence, la non-partisanerie, et cetera? Ce n'est pas déraisonnable pour vous de demander cela.

**M. Neville:** Je pourrais parler pendant des heures à ce sujet, car le sujet est important pour moi. Je peux vous expliquer un peu plus les contraintes que la comptabilité impose. Si on disait dans l'entente de financement qu'on veut nommer la majorité des gouverneurs à cette fondation. Par exemple, il y a dix gouverneurs et on voudrait nommer sept gouverneurs au conseil. Cela serait perçu par le Bureau du vérificateur général et selon mes confrères comptables qu'on aurait un contrôle sur cette fondation. Dans ce contexte, on ne pourrait pas comptabiliser ce montant comme étant un octroi ou un montant spécifique et il faudrait qu'on comptabilise cet organisme comme faisant partie du gouvernement. Il y a un critère qui s'appelle contrôle. Il faut s'assurer qu'on n'a jamais le contrôle sur cette fondation pour s'assurer qu'on puisse faire le paiement et le comptabiliser comme une dépense. Un critère qu'on trouve, par exemple, est celui de nommer les gouverneurs. Il y a plusieurs autres façons de déterminer le contrôle et on pourrait en parler pendant des heures. Seulement en ce qui concerne le contrôle, il ne faut pas qu'on ait le contrôle.

Le deuxième critère s'appelle l'imputabilité. Il ne faut pas qu'on ait de l'imputabilité au point où cela peut être déterminé par le Bureau du vérificateur général ou mes collègues dans la comptabilité comme étant tentante du point de vue du gouvernement fédéral. Dans ce contexte, il y a plusieurs critères. Le critère que vous venez de soulever, à savoir qu'un jury déterminerait comment les dons seraient octroyés, commence à nous faire croire qu'on aurait beaucoup plus d'imputabilité qu'on pourrait en avoir dans des conditions où on peut continuer à comptabiliser cela comme une dépense du gouvernement.

Il faut toujours prendre en considération les deux aspects. Est-ce qu'on a le contrôle et est-ce qu'on a l'imputabilité? Si on a les deux, évidemment, on ne peut plus considérer cela comme un paiement ou une dépense du gouvernement, mais il faut considérer que l'entité même appartient au gouvernement et cela devient une partie du gouvernement. C'est dans ce contexte que je veux dire qu'il faut faire attention, quand on dit oui à une recommandation qui semble en elle-même très à propos, qu'il y a peut-être d'autres conditions sur lesquelles on a déjà dit oui, que si on met cela ensemble, cela nous ramène à avoir soit le contrôle soit l'imputabilité.

[English]

**Senator De Bané:** One of the criteria is not well thought out, namely, that the applicants must limit their choices to Canadian universities. Science has no boundaries. Trudeau was an internationalist. Some of our best and brightest students are studying at Harvard, Stanford, Cambridge and Paris, to name a few. Trudeau studied in England, the United States and France. To say to our brightest students, "You can apply for Canadian funds under the condition that you study in Canada" is not right.

I have a friend who is doing his Ph.D. at Harvard. There are four people from all over the world in that class at the Ph.D. level. He was accepted at Harvard because he was among the best in the world.

When he told me about his scholarship, which is U.S. \$50,000, I said, "Not only were you accepted, but you also have a scholarship?" He replied, "The moment we are accepted, each of us receives a scholarship. It is automatic." I am not sure it is well thought out to say, "In order to apply, you must limit yourself to Canada." I hope, Mr. Deputy Minister, you will think about telling them so. If the students are smart enough, we should let them choose where they want to go. They will have to present a budget and it will be studied to see if it makes sense. To tell the students that they must stay in this country if they want to apply is no way to honour Mr. Trudeau, nor does it make any sense, in my humble opinion.

**Mr. Neville:** As you are aware, this is a private sector foundation. The Department of Industry is responsible for this particular grant, and I trust that it will take all of the comments being voiced across the country into consideration in arriving at its final conclusions.

**The Chairman:** It would have been a cabinet decision to fund the foundation, one assumes.

**Mr. Neville:** I would expect.

**The Chairman:** I would not have thought that even the minister would have had \$125 million in his jeans.

**Mr. Neville:** The more I reflect upon it, Mr. Chairman, the more I am sure that it was a cabinet decision.

**Senator Lynch-Staunton:** Yes, it was a cabinet decision, but I wish it had been a decision to make a recommendation to Parliament. This is just the latest example of the government announcing a huge grant. The recipient is there to thank the government, negotiations go on between Treasury Board and the foundation as to the terms, and Parliament has absolutely no say over it. "Please rubber-stamp this \$125 million."

My comments are not addressed to you. It is to get it off my chest. I have spoken about this before. I think that the government is going beyond even the Auditor General's concerns about \$7 billion of taxpayers' money to non-profit organizations over which Parliament has absolutely no authority

[Traduction]

**Le sénateur De Bané:** L'un des critères ne me semble pas très bien pensé, c'est-à-dire celui voulant que les candidats limitent leurs choix aux universités canadiennes. La science ne connaît pas de frontières, et Trudeau était un internationaliste. Certains de nos meilleurs étudiants se trouvent aujourd'hui à Harvard, Stanford, Cambridge ou Paris, entre autres. Trudeau a fait des études en Angleterre, aux États-Unis et en France. Dire à nos étudiants les plus brillants qu'ils ne peuvent obtenir de bourses canadiennes que s'ils étudient au Canada ne me paraît pas correct.

J'ai un ami qui fait son doctorat à Harvard. Dans sa classe, il y a quatre personnes venant de pays étrangers. Il a été accepté à Harvard parce qu'il est l'un des meilleurs au monde.

Quand il m'a parlé de sa bourse, qui s'élève à 50 000 \$US, je lui ai dit: «Non seulement tu as été accepté mais tu as aussi obtenu une bourse?» Il m'a répondu: «Dès que nous sommes acceptés, nous recevons automatiquement une bourse». Je ne suis donc pas sûr qu'il soit juste, dans notre cas, de dire qu'on ne pourra obtenir de bourse que si on se limite au Canada. J'espère, monsieur le sous-ministre, que vous leur communiquerez ce message. Si les étudiants sont assez brillants, nous devrions les laisser choisir où ils veulent aller. Ils devront présenter un budget et on devra s'assurer qu'il tient debout. Mais dire aux étudiants qu'ils doivent rester dans le pays s'ils veulent obtenir une bourse ne saurait constituer un hommage à l'égard de M. Trudeau et, à mon humble avis, ça ne tient pas debout.

**M. Neville:** Comme vous le savez, il s'agit d'une fondation du secteur privé. Le ministère de l'Industrie assume la responsabilité de cet octroi particulier et je suppose que les responsables tiendront compte de tous les commentaires formulés partout au Canada avant de tirer leurs conclusions définitives.

**Le président:** Mais c'est quand même une décision du Cabinet qui a créé la fondation, je suppose.

**M. Neville:** Je le suppose aussi.

**Le président:** J'imagine que le ministre n'a pas trouvé 125 millions de dollars qui traînaient dans les poches de ses jeans.

**M. Neville:** Plus j'y pense, monsieur le président, plus je suis sûr que c'était une décision du Cabinet.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Oui, c'était une décision du Cabinet mais j'aurais préféré que la décision ait été de faire une recommandation au Parlement. Il s'agit là d'un autre exemple du gouvernement qui annonce une énorme subvention. Le bénéficiaire est là pour remercier le gouvernement, des négociations se font entre le Conseil du Trésor et la Fondation, mais le Parlement n'a absolument pas son mot à dire là-dessus. Tout ce qu'on lui dit, c'est: «Approuvez ces 125 millions de dollars».

Ce n'est pas une critique que je vous adresse mais je tenais à faire cette remarque. J'ai déjà parlé de cela dans d'autres contextes. Je pense que le gouvernement va même au-delà des préoccupations du vérificateur général au sujet des 7 milliards de dollars de deniers publics qui sont consentis à des organismes à



whatsoever, no oversight, except to receive a bland annual report. I have read some of those annual reports; they are all self-extolling and self-congratulatory.

That being said, I thank you for your patience in hearing me out again.

**Mr. Neville:** The negotiations are not between the Treasury Board specifically and the foundation. Industry Canada is carrying out the negotiations and will be coming to Treasury Board with a funding agreement. We are involved in the discussions.

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you.

**Mr. Neville:** Second, in a scenario where control and accountability are deemed to be in the hands of the government, then you are not in a position to make a payment to a foundation that will be deemed to be an expense. It will be deemed to be an investment in an entity. We must include the foundation as part of the Government of Canada. That is where we have to be careful. It is a difficult situation to manage so that we do not move too far along the control and accountability spectrum. On the other hand, we must ensure sound financial management through the funding agreement.

**Senator Lynch-Staunton:** I would have been happier if the government had decided to introduce an act of Parliament to create a Pierre Elliott Trudeau Foundation. Parliament would then have to decide whether or not to continue with the government's suggestion.

On page 93, under "Industry Canada," there is an amount of \$5 million for the establishment of the National Institute of Nanotechnology. What is that? Is it something that Parliament has approved?

**Mr. Neville:** I have heard this term on many occasions.

**Senator Lynch-Staunton:** I do not want to know what they do. Again, \$5 million will be assigned to this brand-new institute. Am I being too old-fashioned in thinking that major expenditures should go before Parliament before being printed as a fait accompli?

**Mr. Neville:** This was confirmed in the budget 2001. I would like to share with you some of the comments.

**Senator Lynch-Staunton:** We have not passed the budget implementation bill yet.

**Mr. Neville:** It was in the budget. In August 2001, the Prime Minister and the Premier of Alberta jointly announced the establishment of the National Institute for Nanotechnology, NINT, at the University of Alberta. The National Research Council, NRC, has begun working this fiscal year on the NINT to establish an implementation team and ensure it proceeds in accordance with the spirit of the federal-provincial memorandum of understanding. The activities of the implementation team will include communications, human resource planning, research, et cetera.

but non lucratif et au sujet desquels le Parlement n'a strictement aucun droit de regard, si ce n'est pour recevoir un rapport annuel d'une remarquable platitude. Généralement, ces rapports annuels ne sont qu'une litanie de satisfecit que s'octroient les dirigeants.

Cela dit, je vous remercie de la patience dont vous faites preuve en m'écoutant à nouveau là-dessus.

**M. Neville:** Les négociations ne se font pas précisément entre le Conseil du Trésor et la Fondation. C'est Industrie Canada qui mène les négociations et qui viendra ensuite proposer une entente de financement au Conseil du Trésor. Nous participons aux discussions.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Merci.

**M. Neville:** Deuxièmement, si l'on considère que le contrôle et la responsabilité appartiennent au gouvernement, vous ne serez pas en position de faire un paiement à une fondation qui sera considéré comme une dépense. Ce sera considéré comme un investissement dans un organisme. Nous devons inclure la Fondation dans l'ensemble du gouvernement du Canada. Il faut donc être prudent. C'est une situation difficile à gérer si on ne veut pas renoncer totalement à toute mesure de surveillance et de responsabilité. Je pense que nous devrions assurer une bonne gestion financière par l'entente de financement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'aurais été beaucoup plus satisfait si le gouvernement avait déposé un projet de loi portant création d'une Fondation Pierre Elliott Trudeau. À ce moment-là, c'est le Parlement qui aurait pris la décision.

À la page 93, sous «Industrie Canada», je vois une somme de 5 millions de dollars pour la création de l'Institut national de nanotechnologie. C'est quoi, ça? Est-ce que ça a été approuvé par le Parlement?

**M. Neville:** J'ai entendu cette expression à plusieurs reprises.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je ne veux pas savoir ce qu'ils font mais, encore une fois, on va donner 5 millions de dollars à un institut complètement nouveau. Est-ce que je me trompe complètement en pensant que les dépenses importantes devraient être soumises au Parlement avant de devenir des faits accomplis?

**M. Neville:** Cela a été confirmé dans le budget de 2001. Je peux vous donner quelques précisions là-dessus.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Mais nous n'avons pas encore adopté le projet de loi assurant la mise en oeuvre du budget.

**M. Neville:** C'était dans le budget. En août 2001, le premier ministre et le premier ministre de l'Alberta ont annoncé ensemble la création de l'Institut national de nanotechnologie, le NINT, à l'Université de l'Alberta. Le Conseil national de recherches vient d'entreprendre la mise en oeuvre du NINT en commençant à constituer une équipe et en s'assurant qu'elle agira conformément à l'esprit du protocole d'entente fédéral-provincial. Les activités de l'équipe de création du NINT porteront sur les communications, la planification des ressources humaines, la recherche, et cetera.

**Senator Lynch-Staunton:** You do not have to go into that. The Prime Minister and the Premier of Alberta announce an expenditure and Parliament just has to rubber-stamp it. I am glad I am not a member of the House of Commons, watching my authority being dissipated and being a willing witness to this erosion of a major role of the House of Commons, the power over the purse.

**Mr. Neville:** Mr. Chairman, by way of the Supplementary Estimates (B), we are asking Parliament to approve it.

**Senator Lynch-Staunton:** Yes, approve what has already been decided. I would have preferred the government announce to Parliament, "We have this idea. What do you think? If we are in agreement, then let us release the funds." We do things in reverse.

**Mr. Neville:** There will be an opportunity to debate this in the other place.

**Senator Lynch-Staunton:** We will.

**The Chairman:** The payment is being made under the aegis of some existing program?

**Mr. Neville:** Yes, the National Research Council has the authority.

**Senator Lynch-Staunton:** Votes 75 and 80.

**The Chairman:** Those votes are under some existing granting authority?

**Mr. Neville:** Yes.

**The Chairman:** The question that Senator Lynch-Staunton raises is, whether in the estimates or some other process, we get an opportunity to say that this is or is not a great idea and make a considered comment on that particular grant.

**Senator Lynch-Staunton:** This is just the latest one.

**Senator Stratton:** I should like to go to page 125, "Public Works and Government Services." Could you give me an overview of this? There are revolving funds all the way through.

**Senator Banks:** For \$1.

**Senator Stratton:** Except the amounts are \$35 million and \$450 million. I would like you to explain what a revolving fund is. How do you use it? I understand if you do not spend the money, you will reduce it. This happens in Supplementary Estimates because you have not spent the money, and I can see that. When we get the Main Estimates, will these same revolving funds be included?

**Mr. Neville:** Let me start at the beginning. In the traditional sense, a typical department would have an appropriation. You would record expenditures during the year, and at the end, you would match up the amount voted by Parliament against the actual expenditures. That is the typical department providing services to Canadians across the country.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Cela ne m'intéresse pas. Le premier ministre et le premier ministre de l'Alberta annoncent une dépense et le Parlement ne peut rien dire. Je suis heureux de ne pas être député car cela me forcerait à constater l'érosion quotidienne de mon pouvoir et à être le témoin consentant de cette érosion de l'une des fonctions fondamentales de la Chambre des communes, qui est de tenir les cordons de la bourse.

**M. Neville:** Monsieur le président, nous demandons au Parlement d'approuver cette somme dans le cadre du Budget supplémentaire (B).

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Oui, d'approuver ce qui a déjà été décidé. Je préférerais que le gouvernement dise au Parlement: «Voici une idée que nous vous proposons. Qu'en pensez-vous? Si vous êtes d'accord, laissez-nous leur donner les fonds». On fait les choses à l'envers.

**M. Neville:** L'autre Chambre aura la possibilité d'en débattre.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Bien.

**Le président:** Le paiement est-il effectué dans le cadre d'un programme existant?

**M. Neville:** Oui, le Conseil national de recherches en a le pouvoir.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Les crédits 75 et 80.

**Le président:** Ces crédits relèvent-ils d'un pouvoir de financement existant?

**M. Neville:** Oui.

**Le président:** La question que pose le sénateur Lynch-Staunton est de savoir si nous aurons la possibilité, dans le cadre des prévisions budgétaires ou autrement, de dire si nous pensons que c'est une bonne idée ou non et de formuler un avis éclairé sur cet octroi budgétaire.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est juste le dernier.

**Le sénateur Stratton:** Je voudrais passer à la page 125, «Travaux publics et Services gouvernementaux». Pourriez-vous m'en donner un aperçu? Il s'agit de fonds de roulement dans tous les cas.

**Le sénateur Banks:** De 1 \$.

**Le sénateur Stratton:** Sauf que les sommes sont 35 millions de dollars et 450 millions de dollars. J'aimerais que vous nous expliquiez ce qu'est un fonds de roulement. Comment l'utilisez-vous? Je crois comprendre que si l'argent n'est pas dépensé, le budget est réduit. C'est ce qui se passe dans le Budget supplémentaire parce que vous n'avez pas dépensé l'argent, et je le vois fort bien. Quand il s'agit du Budget principal, va-t-on trouver les mêmes fonds de roulement?

**M. Neville:** Reprenons au début. Traditionnellement, un ministère typique obtiendrait une affectation budgétaire. On enregistre les dépenses durant l'année et, à la fin, on compare la somme votée par le Parlement au total des dépenses réelles. Voilà la manière dont un ministère typique dispense des services aux Canadiens.



There are also specific types of operations. They could be within a department servicing Canadians or they could be within a department servicing other departments. I will give you two examples. First, the Passport Office is within the Department of Foreign Affairs and International Trade, and it is almost like a little business. It issues passports, for which it collects a fee, and at the same time, incurs some costs. To give it a businesslike environment, we have created a revolving fund. In this case, it is called the "passport revolving fund." We are trying to put some discipline into the way in which the management of that particular office operates.

You then have departments like Public Works and Government Services Canada, which is what we call a "common service agency." It services other departments. It has a number of internal revolving funds — for example, for translation or real property. There are currently six of them. There were nine originally. These revolving funds are set up through Parliament and departments have a maximum amount they can draw down. Think of a loan from a bank. It is the same as going to a bank and getting a line of credit. We call it the "draw-down amount." They can start paying their employees to do work for another government department, even though they are only paid after 30 days or 60 days, or however many, by that other department. They need the funding upfront.

Several things have been happening over the years. Some have had surpluses; some have had losses. In some cases, they do not need the amount of draw-down authority that has been granted by Parliament. If they have the authority for \$100 million but they are always running at \$20 million or \$30 million, that is tying up money in fiscal framework that the Department of Finance could use for other purposes. We have done a review of all the revolving funds in government, and in certain cases we have reduced them. In other cases, we have proposed the write-off of the accumulated deficit over the years. Think of it as a small company or businesslike environment within the government that adds discipline to the way transactions are carried out, allows for a matching of expenditures with revenues, and puts it on a more fiscal management basis. We did a review in the last 15 months and deemed that some of the draw-down amounts previously approved by Parliament need not be so high, and so we are reducing them. Does that help you a little?

**Senator Stratton:** Yes. That is what I thought it was.

**Senator Tunney:** I handled a couple of passports for neighbours of mine. People pay \$85 for the issuance of a passport, which I suppose would make the office almost self-sustaining.

Il y a cependant aussi des activités plus particulières qui peuvent être soit des services dispensés par un ministère aux Canadiens, soit des services dispensés par un ministère à d'autres ministères. Je vais vous en donner deux exemples. Le premier concerne le Bureau des passeports, qui relève du ministère de Affaires étrangères et du Commerce international, et qui est géré à toutes fins pratiques comme une petite entreprise. Il délivre les passeports, contre le paiement de droits, et il assume certaines dépenses. Pour lui permettre de fonctionner comme une petite entreprise, nous avons créé un fonds de roulement, que nous avons appelé le «Fonds de roulement des passeports». Au fond, nous avons fait cela pour essayer d'imprimer une certaine discipline à la gestion de ce Bureau.

Il y a aussi des ministères comme Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui sont ce que nous appelons des organismes de services communs. Ils dispensent des services à d'autres ministères. On y trouve un certain nombre de fonds de roulement internes — par exemple, pour la traduction ou pour les biens immobiliers. Il y en a actuellement six, alors qu'il y en avait neuf à l'origine. Ces fonds de roulement sont établis par le truchement du Parlement et permettent aux ministères concernés d'utiliser un budget maximum. Vous pouvez comparer cela à un prêt bancaire. C'est comme s'ils étaient allés dans une banque pour obtenir une marge de crédit. Nous appelons cela un tirage. Ils peuvent commencer à payer leurs employés pour travailler pour un autre ministère, même s'ils ne sont payés qu'après 30 jours ou 60 jours par cet autre ministère. Ils ont besoin de l'argent dès le départ.

Plusieurs choses se sont passées au cours des années. Certains ministères ont eu des excédents, d'autres, des pertes. Dans certains cas, ils n'ont pas besoin de tout le montant de tirage consenti par le Parlement. S'ils ont un pouvoir de tirage de 100 millions de dollars mais qu'ils fonctionnent toujours avec 20 millions ou 30 millions, cela bloque dans le système budgétaire de l'argent que le ministère des Finances pourrait consacrer à autre chose. Nous avons revu tous les fonds de roulement du gouvernement et, dans certains cas, nous les avons réduits. D'autres cas, nous avons proposé de radier le déficit accumulé au cours des années. Considérez cela comme une petite entreprise à l'intérieur du gouvernement qui imprime plus de discipline à la manière dont les transactions sont effectuées, qui permet d'apparier les dépenses aux recettes, et qui assure une meilleure gestion budgétaire. Nous avons effectué cette révision au cours des 15 derniers mois et avons considéré que certains montants de tirage antérieurement autorisés par le Parlement n'avaient pas besoin d'être aussi élevés, et nous procédons donc à leur réduction. Cela vous est-il utile?

**Le sénateur Stratton:** Oui. C'était ce que je pensais.

**Le sénateur Tunney:** Je me suis occupé des demandes de passeport de certains de mes voisins et j'ai constaté que les gens paient 85 \$ pour obtenir un passeport ce qui, je suppose, permet au Bureau de s'autofinancer.

**Mr. Neville:** Over time, a revolving fund is supposed to balance out. We give them a limit so that they can draw down until the revenues come in. Over time, it is supposed to break even.

**The Chairman:** On page 127, "Public Works and Government Services, New Major Capital Projects." with respect to some renovations to the "Arthur Meighan" Building in Toronto, they have misspelled the name of our ninth Prime Minister. His grandson is a member of this chamber and will be indignant when he finds this.

Thank you very much. We will see you on Tuesday morning at 9:30 to discuss the Main Estimates for the fiscal year 2002-03.

The committee adjourned.

**M. Neville:** À terme, un fonds de roulement est censé s'équilibrer. Nous leur fixons une limite pour qu'ils puissent tirer des fonds jusqu'à ce qu'ils obtiennent des recettes. Au bout d'un certain temps, ils doivent réussir à équilibrer leur budget.

**Le président:** À la page 127, «Travaux publics et Services gouvernementaux, Nouveaux grands projets d'investissement», on parle de rénovation de l'édifice Arthur Meighan de Toronto, ce qui veut dire qu'on a mal épilé le nom de notre neuvième premier ministre. Comme son petit-fils est sénateur, il serait furieux s'il l'apprenait.

Merci beaucoup. Nous vous reverrons mardi matin, à 9 h 30, pour discuter du Budget principal de l'exercice 2002-2003.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Public Works and Government Services Canada – Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*

*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Treasury Board Secretariat:*

Mr. Richard J. Neville, Deputy Comptroller General,  
Comptrollership Branch;

Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations  
& Estimates Directorate, Comptrollership Branch.

#### TÉMOINS

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

M. Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction d  
fonction de contrôleur;

M. David Bickerton, directeur exécutif, Division des opération  
prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôl



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la  
trente-septième législature, 2001-2002

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Tuesday, March 12, 2001

---

Le mardi 12 mars 2002

---

Issue No. 33

---

Fascicule n° 33

**First meeting on:**  
The 2002-03 Estimates

**Première réunion concernant:**  
Le budget des dépenses de 2002-2003

---

WITNESSES:  
(See back cover)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
Callbeck	LaPierre
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Corbin	Stratton
Doody	Taylor

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Callbeck substituted for that of the Honourable Senator Tunney (*March 11, 2002*).

The name of the Honourable Senator Corbin substituted for that of the Honourable Senator De Bané, P.C. (*March 11, 2002*).

The name of the Honourable Senator Taylor substituted for that of the Honourable Senator Cook (*March 11, 2002*).

The name of the Honourable Senator LaPierre substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*March 11, 2002*).

The name of the Honourable Senator Furey substituted for that of the Honourable Senator Rompkey (*March 11, 2002*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray

*Vice-présidente:* L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
Callbeck	LaPierre
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Corbin	Stratton
Doody	Taylor

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Callbeck est substitué à celui de l'honorable sénateur Tunney (*le 11 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Corbin est substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané, c.p. (*le 11 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Taylor est substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 11 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur LaPierre est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 11 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey (*le 11 mars 2002*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, March 6, 2002:

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2003, with the exception of Parliament Vote 10 and Privy Council Vote 35.

The questions being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 6 mars 2002:

L'honorable sénateur Robichaud, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p.:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003, à l'exception du crédit 10 du Parlement et du crédit 35 du Conseil Privé.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, March 12, 2002  
(44)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:32 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, P.C., Callbeck, Cools, Corbin, Doody, LaPierre, Lynch-Staunton, Murray, P.C., Taylor (10).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 6, 2002, the committee undertook its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2003.

*From the Treasury Board Secretariat:*

Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations & Estimates Directorate, Comptrollership Branch;

Ms Laura Danagher, Senior Director, Expenditure Operations.

Mr. Bickerton made an opening statement and, with Ms Danagher, answered questions from members of the committee.

At 10:42 a.m., the committee continued its sitting in camera.

The committee undertook discussion of its draft report on Supplementary Estimates (B) 2001-2002 and its draft final report on the 2001-2002 Estimates.

After discussion it was moved, by the Honourable Senator Corbin, that both reports be adopted, and presented to the Senate.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 11:25 a.m., committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 12 mars 2002  
(44)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 32 dans la pièce 705 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, c.p., Callbeck, Cools, Corbin, Doody, LaPierre, Lynch-Staunton, Murray, c.p., Taylor (10).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 mars 2002, le comité entreprend l'examen du Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Mr. David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur;

Mme Laura Danagher, directrice principale, Opérations des dépenses.

M. Bickerton fait une déclaration et, avec Mme Danagher, répond aux questions des membres du comité.

À 10 h 42, la séance se poursuit à huis clos.

Le comité entreprend une discussion sur son rapport préliminaire sur le Budget des dépenses (B) 2001-2002 et son projet de rapport final sur le budget 2001-2002.

Après discussion, il est proposé, par l'honorable sénateur Corbin, que les deux rapports soient adoptés et présentés au Sénat.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 25, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 12, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:32 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2003.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Colleagues, last Wednesday, Treasury Board officials appeared before the committee to answer questions on Supplementary Estimates (B) for the fiscal year that ends on March 31, 2002 — this year. Traditionally, the minister, the President of the Treasury Board, appears before the committee in late May or early June to answer questions before the government requests full supply from Parliament.

Today, our witnesses are officials of the Treasury Board of Canada. I understand that Mr. Bickerton has an opening statement, and I invite him to begin.

**Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations & Estimates Directorate, Treasury Board Secretariat:** Mr. Chairman and honourable senators, it is a pleasure to be here this morning to discuss and respond to your questions concerning the government's Main Estimates for 2002-2003. Parts I and II of the Estimates, otherwise known as the Blue Book, were tabled in the House by the President of the Treasury Board on February 28. The final part of the Estimates, the Reports on Plans and Priorities for individual departments and agencies, will be tabled in late March.

Before going into some of the specifics for the 2002-2003 figures, let me briefly review the key elements of the Estimates documentation. The Estimates consist of three parts, tabled at various times throughout the fiscal year. Part I of the Estimates provides an overview of the federal spending and summarizes the relationship of the key elements of the Main Estimates to the current expenditure plan as laid out by the Minister of Finance in his December 2001 budget.

Part II of the Estimates directly supports the Appropriation Act. The Main Estimates identifies spending authorities — or votes — and the amounts for each ministry to be included in subsequent appropriation bills. Parliament will be asked to approve these votes to enable the government to proceed with its spending plans.

[*Translation*]

We expect the interim supply bill for the Main Estimates will be tabled in the House on or about March 19, followed by the full supply bill in June. I understand you will have the opportunity to review the full supply bill later in the spring in the context of the

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 12 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 32 pour examiner le Budget des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, mercredi dernier, les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont comparu devant notre comité pour répondre aux questions concernant le Budget supplémentaire des dépenses (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002 — soit cette année. Traditionnellement, le ministre, le président du Conseil du Trésor, comparait devant notre comité à la fin mai ou au début juin pour répondre à nos questions avant que le gouvernement ne demande au Parlement de lui accorder l'intégralité des crédits.

Nous allons entendre aujourd'hui les fonctionnaires du Conseil du Trésor du Canada. Je crois savoir que M. Bickerton a un exposé à nous présenter pour commencer, et je l'invite à prendre la parole.

**M. David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor:** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, il nous fait plaisir de vous rencontrer ce matin pour discuter du Budget principal des dépenses de 2002-2003 et pour répondre à vos questions. La présidente du Conseil du Trésor a déposé aux Communes, le 28 février dernier, les parties I et II du Budget des dépenses, aussi connu sous le nom de Livre bleu. Le dernier volet du Budget des dépenses, les rapports sur les plans et les priorités des ministères et organismes, sera pour sa part déposé à la fin du mois de mars.

Avant de vous présenter plus en détail les éléments de dépenses de 2002-2003, permettez-moi de passer brièvement en revue les documents qui, ensemble, forment le Budget des dépenses, c'est-à-dire les trois parties qui sont déposées à différents moments de l'année financière. Tout d'abord, la partie I du Budget des dépenses présente une vue d'ensemble des dépenses fédérales et résume les rapports existants entre les grands éléments du Budget principal des dépenses et le plan de dépenses actuel, présenté par le ministre des Finances dans le Budget de dépenses 2001.

Vient ensuite la partie II du Budget des dépenses qui appuie directement les lois de crédits. On y décrit les autorisations de dépenser — les crédits — et les montants correspondant à chaque ministère à inclure dans les lois d'affectation de crédits subséquentes. Le Parlement sera appelé à approuver ces crédits pour permettre au gouvernement de réaliser son plan de dépenses.

[*Français*]

Nous prévoyons que le projet de loi des crédits provisoires du Budget principal des dépenses sera déposé vers le 19 mars, et suivi au mois de juin du projet de loi prévoyant la totalité des crédits. Vous aurez l'occasion d'examiner ce projet de loi plus tard ce



departmental Reports on Plans and Priorities (RPP) that will be tabled later this month. The RPPs will include detailed spending plans by department.

[English]

Part III of the Estimates, the departmental expenditure plans, is divided into two components. The first, the Reports on Plans and Priorities, is the individual spending plans for each department and agency. They provide substantially more information for each department than the Blue Book, including details on strategic outcomes, business-line objectives, initiatives and planned results. This information is linked to the relative resource requirements over a three-year period. The documents are tabled on or before March 31 each year.

[Translation]

The second component, the Departmental Performance Reports, are individual department and agency accounts of accomplishments achieved against the planned performance expectations that are set out in the respective Reports on Plans and Priorities. The Departmental Performance Reports cover the most recently completed fiscal year and are normally tabled in the fall.

[English]

I will now try to give you an idea of some of the specific details in this year's Main Estimates. The Minister of Finance's budget of December 10, 2001, set out the government's budgetary expenditure plan, amounting to \$172.9 billion. The 2002-2003 Main Estimates represent budgetary expenditure authorities totalling \$168.3 billion.

[Translation]

This represents over 97 percent of the expenditure plan as set out in the Minister of Finance's December 2001 Budget. The balance includes provisions for further adjustments to spending under statutory programs or for authorities that will be sought through Supplementary Estimates.

The difference between these main estimates and the planned spending announced in the budget relates primarily to initiatives that require legislation before seeking spending authority such as the new airline security authority, or to initiatives that were not sufficiently developed at the time the main estimates were finalized. This includes other items announced in the Budget in December.

[English]

Spending authorities for these items will be sought through Supplementary Estimates through the course of the 2002-2003 fiscal year. When one adds the \$2-billion requirement in non-budgetary spending, the 2002-2003 Main Estimates

printemps, dans le contexte des Rapports sur les plans et les priorités qui seront déposés ce mois-ci et qui présenteront les plans de dépenses détaillés de chacun des ministères.

[Traduction]

La partie III du Budget des dépenses est divisée en deux volets. Le premier, les Rapports sur les Plans et Priorités, présente les plans des dépenses de chaque ministère et organisme. Il fournit une information beaucoup plus complète sur les ministères que ce que l'on retrouve dans le Livre bleu, entre autres des détails sur les résultats stratégiques, sur les objectifs des secteurs d'activités, sur les initiatives et sur les résultats attendus. Cette information est rattachée aux niveaux de ressources requis pour les trois années suivantes. Les RPP sont déposés au plus tard le 31 mars de chaque année.

[Français]

Le deuxième volet, les Rapports ministériels de rendement, présente les réalisations de chacun des ministères et organismes, par rapport aux attentes en matière de rendement indiquées dans le Rapport sur les plans et les priorités. Les Rapports ministériels de rendement portent sur l'année financière qui vient de s'achever et sont habituellement déposés à l'automne.

[Traduction]

J'aimerais maintenant vous présenter certains éléments spécifiques du Budget principal de cette année. Le plan budgétaire du 10 décembre 2001 du ministre des Finances fait état de dépenses budgétaires prévues de 172,9 milliards de dollars. Le Budget principal des dépenses de 2002-2003 présente des autorisations de dépenses budgétaires de 168,3 milliards de dollars.

[Français]

Cela représente plus de 97 p. 100 du plan des dépenses établies dans le budget du ministère des Finances en décembre 2001. Le reste comprend des fonds pour d'autres dépenses en vertu des programmes législatifs ou des autorisations qui seront demandées sous forme de Budget supplémentaire.

La différence entre le Budget principal des dépenses et les prévisions annoncées dans le budget a trait principalement aux initiatives qui nécessiteront l'adoption d'une loi comme la mise sur pied d'un nouvel organisme fédéral chargé de la sécurité aérienne ou, encore, à d'autres initiatives qui n'étaient pas suffisamment précisées au moment où le Budget principal des dépenses a été mis au point. Cela comprend d'autres postes qui ont été annoncés dans le budget de décembre.

[Traduction]

Les autorisations de dépenser à l'égard de ces postes seront demandées par le biais de budgets supplémentaires des dépenses au cours de l'année financière 2002-2003. Lorsqu'on ajoute les 2 milliards de dollars à consacrer aux dépenses non budgétaires, le

total \$170.3 billion, which is an increase of \$5.2 billion, or 3.1 per cent, over the 2001-2002 Main Estimates.

The Main Estimates for the upcoming year total \$170.3 billion and consist of two broad categories, these being appropriated, or voted, items, with the spending authorities being sought through the Estimates. For 2002-2003, these items amount to approximately \$56.3 billion, or 33 per cent of the published Main Estimates. The second category is statutory items, those expenditures for which spending is authorized through previously approved legislation. This includes employment insurance benefits, elderly benefits, CHST, and transfers to provinces and territories. Statutory items in the Main Estimates total \$114 billion, or approximately 67 per cent of the total Main Estimates.

The Main Estimates are further categorized as between budgetary and non-budgetary authorities. Budgetary expenditures include the cost of servicing the debt, operating and capital expenditures of departments and agencies, transfer payments to individuals, organizations and other levels of government, and payments to Crown corporations. Like non-budgetary transactions, budgetary expenditures may be authorized through appropriation or statute. In 2002-2003, budgetary expenditures are forecast to be approximately \$168.3 billion.

The following is an overview of the major changes affecting the 2002-2003 Main Estimates.

Based on a threshold of \$100 million, the main increases include the following: \$3.8 billion for statutory adjustments to the net EI benefits to individuals and administration as reflected in the consolidated specified purpose account; \$1.3 billion for the Canada Health and Social Transfer payments; \$1.2 billion for direct transfers to individuals, such as increases to Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement; \$613 million for public security and anti-terrorism initiatives announced in the December 2001 budget; \$439.1 million for salary increases, including funds for salaries for judges, RCMP members, and members' and house officers' remuneration as adjusted in accordance with Bill C-28; \$382 million for increased operating costs to meet CCRA's workload requirements, address rust-out, provide for investment requirements and restore historical service levels; \$349 million in payments to various international financial institutions relating to Canada's commitments under multilateral debt reduction agreements; \$348.6 million for National Defence spending, including \$110.6 million for pay and benefit adjustments approved for military and civilian personnel; \$348.1 million in transfer payments under the Infrastructure Canada Program; \$216.2 million to address core operational and/or capital requirements, including recruitment, retention and learning initiatives, going to a variety of departments; \$169.8 million for the establishment of the primary health care transition fund; \$155.9 million in contributions to the new strategic highway infrastructure

Budget principal des dépenses de 2002-2003 s'élèvera à 170,3 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 5,2 milliards de dollars ou de 3,1 p. 100 par rapport à celui de 2001-2002.

Les 170,3 milliards de dollars du Budget principal des dépenses sont divisés en deux grandes catégories, à savoir, tout d'abord, les crédits votés que le Parlement est appelé à autoriser par le biais du budget des dépenses. En 2002-2003, ces postes s'élèvent à environ 56,3 milliards de dollars, ou 33 p. 100 du Budget principal. La deuxième catégorie est celle des dépenses législatives, c'est-à-dire celles autorisées par des lois ayant déjà été approuvées. Il s'agit par exemple des prestations d'assurance-emploi, des prestations aux personnes âgées, du transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux ainsi que des transferts aux provinces et aux territoires. Dans ce budget principal, les dépenses législatives s'élèvent à 114 milliards de dollars, soit à peu près 67 p. 100 du total.

En outre, on peut répartir le Budget principal entre les dépenses budgétaires et non budgétaires. Quant aux dépenses budgétaires, elles incluent le service de la dette publique; les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations des ministères et organismes; les paiements de transfert aux personnes, aux organisations et à d'autres paliers de gouvernement; ainsi que les paiements aux sociétés d'Etat. Tout comme les opérations non budgétaires, les dépenses budgétaires peuvent être autorisées par des crédits votés ou par les lois existantes. En 2002-2003, les dépenses budgétaires devraient s'élever à environ 168,3 milliards de dollars.

Voici un aperçu des grands changements qui touchent le Budget principal des dépenses de 2002-2003.

Si l'on fixe un seuil de 100 millions de dollars, voici les hausses les plus importantes: 3,8 milliards de dollars pour un redressement législatif aux cotisations nettes d'assurance-emploi et à l'administration, comme l'indiquent les comptes à fins déterminées consolidés; 1,3 milliard de dollars pour le transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux; 1,2 milliard de dollars pour les versements directs aux particuliers, telles les augmentations de la Sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti; 613 millions de dollars pour les initiatives en matière de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme; 439,1 millions de dollars pour les hausses salariales, y compris le financement de la rémunération des juges et des membres de la GRC, ainsi que les rajustements salariaux des députés et des dirigeants de la chambre, conformément aux dispositions du projet de loi C-28; 382 millions de dollars afin de répondre aux exigences liées à la charge de travail de l'ADRC, au remplacement des équipements, aux besoins en investissements et au rétablissement des niveaux de service antérieurs; 349 millions de dollars en paiements à diverses institutions financières internationales pour les engagements pris par le Canada dans le cadre d'ententes multilatérales de réduction de la dette; 348,6 millions de dollars en dépenses de la Défense nationale, notamment 110,6 millions de dollars pour les rajustements approuvés de salaires et d'avantages sociaux du personnel militaire et civil; 348,1 millions de dollars en paiements de transfert dans le cadre du Programme Infrastructure Canada;



program; \$143.5 million for the fisheries access program, support to transfer of fishery licences to Aboriginal fishers and to address sustainable economic development and exploration of Aboriginal and treaty rights; \$140.5 million for employer contributions to insurance plans for Public Service employees, largely due to an increase in health care and other insurance programs and provincial health payroll taxes; \$113 million for the provision of government office accommodation — additional space requirements of the government departments, increased costs and temporary space required to allow maintenance to the existing inventory of office space; and \$107.6 million to meet increased demand for ongoing programs and services, including the implementation of the Labrador Innu Comprehensive Healing Strategy.

Major decreases in the Main Estimates include the following: a decrease of \$5.4 billion in public debt interest and servicing costs; \$183.8 million due to the completion of the 2001 census of the population and the 2001 census of agriculture; \$133 million for the Canada Jobs Fund due to the June 2000 decision to close down the fund; and \$101.7 million in payments to international organizations relating to the encashment of notes by international development association in accordance with the Bretton Woods and Related Agreements Act and payments to International Monetary Funds, poverty reduction and growth facility.

Non-budgetary expenditures are outlays that result in changes to the composition of the financial aspects of the government. Non-budgetary transactions may be authorized through appropriations or through statute. In 2002-2003, they total approximately \$2 billion and are represented primarily by the payments to various international financial institutions.

On the non-budgetary side, there is a net change of \$200 million, with the major increase being \$223.4 million in payments to various international financial institutions and the major decrease being \$100 million related to the loans disbursed under the Canada Student Financial Assistance Act.

[Translation]

As I indicated earlier, we expect that the interim supply bill for the Main Estimates will be tabled in the House on or about March 19. That bill will seek some \$16.908 billion in interim funding out of the total \$56.3 billion in voted appropriations being requested in these Main Estimates.

216,2 millions de dollars pour répondre à des besoins opérationnels de base ou d'investissement, notamment pour les initiatives de recrutement, de maintien en poste et de formation; 169,8 millions de dollars pour la création du fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires; 155,9 millions de dollars en contributions au nouveau programme stratégique d'infrastructure routière; 143,5 millions de dollars pour le programme d'accès aux pêches pour favoriser le transfert de permis de pêche aux pêcheurs autochtones et pour examiner les questions de développement économique durable et des droits des Autochtones ainsi que les droits issus de traités; 140,5 millions de dollars pour les cotisations d'employeur aux régimes d'assurance de la fonction publique. Cette hausse est essentiellement liée à une augmentation des coûts de soins de santé et d'autres régimes d'assurance, ainsi que des charges sociales provinciales pour la santé; 113 millions de dollars pour la distribution de locaux pour le gouvernement — espace supplémentaire requis par les ministères, hausse des coûts, espace temporaire nécessaire pour maintenir le parc immobilier; enfin, 107,6 millions de dollars pour répondre à la demande accrue des programmes et services permanents, notamment la mise en oeuvre de la Stratégie de guérison pour les Innus du Labrador.

Les principales réductions dans le Budget principal des dépenses sont les suivantes: 5,4 milliards de dollars en frais de services et d'intérêts de la dette publique; 183,8 millions de dollars en raison de la tenue du Recensement de la population de 2001 et du Recensement de l'agriculture de 2001; 133 millions de dollars du Fonds du Canada pour la création d'emplois, en raison de la décision prise en juin 2000 de supprimer le Fonds; enfin, 101,7 millions de dollars en paiements à des organismes internationaux pour l'encaissement de billets par l'association internationale de développement conformément à la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes et pour les paiements à la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du Fonds monétaire international.

Les dépenses non budgétaires sont celles qui ont pour effet de modifier la composition des actifs financiers du gouvernement. Ces opérations peuvent être autorisées soit par des lois de crédits, soit par des lois existantes. En 2002-2003, les dépenses non budgétaires totalisent environ 2 milliards de dollars et sont surtout des paiements à différentes institutions financières internationales.

En ce qui concerne les dépenses non budgétaires, il y a une variation nette de 200 millions de dollars. L'augmentation principale est de 223,4 millions de dollars en paiements à diverses institutions financières internationales et la principale réduction est 100 millions de dollars en prêts accordés aux termes de la Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants.

[Français]

Comme je l'ai déjà souligné, nous prévoyons que le projet de loi sur les crédits provisoires pour le Budget principal des dépenses sera déposé vers le 19 mars. Ce projet de loi visera quelque 16,9 milliards de dollars en financement provisoire sur les 56,3 milliards de dollars en crédits votés et demandés dans le Budget principal des dépenses.

[English]

The remainder of the supply, some \$39.4 billion, will be sought from Parliament in June.

Mr. Chairman, honourable senators, that concludes my opening remarks. We would be pleased to try to answer any questions you may have.

**Senator Lynch-Staunton:** I have several questions, the first of which arises from your statement, Mr. Bickerton.

At the bottom of page 3, top of page 4, you say that certain requirements or initiatives were not sufficiently developed at the time the Main Estimates were finalized and that this includes other items announced in the budget.

Does that mean that there are items in the budget that have not been fully costed and that some refinement of the Minister of Finance's estimates must be made, which in turn might affect his figures quite shortly?

**Mr. Bickerton:** When the Minister of Finance tables his budget, he includes a variety of initiatives. He is dealing with departments to finalize the numbers for them. What we mean by that statement is that at the time we were putting the Main Estimates together there was still a requirement for the departments to outline to Treasury Board the nature of their expenditures, how they would organize their programs and how they would deliver the programs that are being announced in the budget.

The cost allocations included in the Minister of Finance's statements will not change, but Treasury Board, in pursuing its role, reviews all submissions for those types of program submissions, and they were not ready in time for inclusion in these Main Estimates.

**Senator Lynch-Staunton:** I think that clears the matter up.

I noticed that no reference was made to the Old Port of Montreal Corporation in the Main Estimates, although it has been seen previously. It was even in one of the supplementaries. What is the reason for that?

**Mr. Bickerton:** There is a Privy Council vote, under the Office of Infrastructure and Crown Corporations of Canada. We will be coming through Supplementary Estimates to provide resources for the Old Port of Montreal Corporation, if in fact they need it, but they were not ready at the time the Main Estimates were being put together.

**Senator Lynch-Staunton:** There are many items in the Main Estimates for next year that did not appear in previous years, which means they are new items. For instance, there is an item for the Federation of Canadian Municipalities, to develop a national guide to sustainable municipal infrastructure, \$5.385 million, nothing for the Estimates of 2001-02.

[Traduction]

Quant aux crédits qui restent, soit environ 39,4 milliards de dollars, le Parlement sera appelé à les approuver en juin.

Monsieur le président, honorables sénateurs, mon allocation s'arrête ici. Il nous fera maintenant plaisir de répondre à toutes vos questions.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'ai plusieurs questions à vous poser, monsieur Bickerton, la première d'entre elles se rapportant à votre exposé.

Au bas de la page 3, et en haut de la page 4, vous nous dites que certaines exigences ou certaines initiatives n'avaient pas été bien arrêtées lorsqu'on a mis la dernière main au Budget principal des dépenses, et que cela englobe d'autres postes annoncés dans le budget.

Est-ce que cela signifie que le coût de certains postes budgétaires n'a pas été effectivement fixé et qu'il convient de peaufiner certaines estimations du ministre des Finances, ce qui pourrait très bientôt modifier les chiffres?

**M. Bickerton:** Lorsqu'il dépose son budget, le ministre des Finances fait figurer un certain nombre d'initiatives. Il traite avec les ministères pour arrêter avec eux les derniers chiffres. Ce que nous voulons dire dans notre exposé, c'est qu'au moment où nous mettons en place le Budget principal des dépenses, il reste encore aux ministères à préciser au Conseil du Trésor la nature de leurs dépenses, la façon dont ils envisagent de s'organiser et comment ils entendent administrer les programmes annoncés dans le budget.

Les affectations de crédits énoncées par le ministre des Finances ne changeront pas mais, dans le cadre de ses attributions, le Conseil du Trésor revoit toutes les demandes présentées au titre des différents programmes, et ses conclusions n'étaient pas prêtes au moment de l'élaboration du Budget principal des dépenses.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Voilà qui éclaircit la chose.

Je vois que l'on ne mentionne pas la Société du Vieux-Port de Montréal dans le Budget principal des dépenses, alors qu'il l'était auparavant. Il figurait même dans un des budgets supplémentaires. Quelle en est la raison?

**M. Bickerton:** Il s'agit d'un crédit du Conseil privé au titre de l'infrastructure de bureautique et des sociétés d'État du Canada. Nous fournirons des crédits à la Société du Vieux-Port de Montréal, si elle en a effectivement besoin, dans le cadre du budget supplémentaire des dépenses, mais cette société n'était pas prête lorsque le Budget principal des dépenses a été arrêté.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Le Budget principal des dépenses de la prochaine année comporte de nombreux postes qui n'apparaissent pas les années précédentes, ce qui signifie qu'il y a de nombreux éléments nouveaux. On trouve ainsi un poste correspondant à la Fédération canadienne des municipalités visant à la mise en place d'un guide national des infrastructures municipales durables, pour un montant de 5,385 millions de dollars, qui n'apparaissait pas dans le Budget des dépenses 2001-2002.



Just to give you another example, hoping that you will understand where I am going with this, on page 17-7 there are many items. This is under National Resources, support of electricity distributors to promote the sale of electricity from emerging renewable energy sources, \$3 million, and there is a contribution to the International Energy Agency Weyburn CO<sub>2</sub> Monitoring Project, \$1.6 million.

The Estimates have a number of items like that where the subject matters did not appear in the previous year. Have all these items for which spending approval is sought appeared before Parliament previously, either via the budget or via ministerial requests, or do they appear for the first time in the Main Estimates?

**Mr. Bickerton:** With respect to the first contribution that you identified, it was for resources transferred out of the Treasury Board Secretariat when the cabinet change took place in January.

Previously, the Minister of the Treasury Board was responsible for the infrastructure program. With the creation of the responsibilities for Minister Manley, we set up a separate department. If you look at the Treasury Board Secretariat's Estimates, you likely will find that that will be one item listed where it is not required in this upcoming fiscal year.

We are simply transferring resources from one organization to another. It had been tabled and included in previous Estimates.

**Senator Lynch-Staunton:** Can all of this be found in the notes in the book?

**Mr. Bickerton:** In the introduction to the Blue Book, and I do not have the specific reference, we did provide an explanation of the impact of the cabinet changes that took place in January, where we talked about the realignment of responsibilities, and that was one of them.

In the case of Natural Resources, those are new contribution programs; they are appearing for the first time. These would either have been approved by cabinet and subsequently endorsed by the Treasury Board, and it would have been a new program that they are launching this year, or is the first time they would appear in Main Estimates. I am afraid I cannot get any more specific than that, senator.

**Senator Lynch-Staunton:** Okay. That means that many of these programs are before Parliament for the first time via the Main Estimates?

**Mr. Bickerton:** That is correct, senator.

**Senator Lynch-Staunton:** Parliament, in effect, has no ability to discuss them, except through the Estimates or if the minister is willing to appear before the appropriate committee and expand on them.

Laissez-moi vous donner un autre exemple, pour que vous compreniez bien où je veux en venir. À la page 17-7 on voit apparaître de nombreux postes. Il s'agit des ressources nationales, de l'appui accordé aux distributeurs d'électricité, d'un montant de 3 millions de dollars, pour qu'ils puissent faire la promotion de la vente d'électricité tirée des nouvelles ressources d'énergie renouvelable, et il y a aussi une participation au projet Weyburn de contrôle du gaz carbonique, qui relève de l'Agence internationale de l'énergie, d'un montant de 1,6 million de dollars.

On retrouve, dans le Budget principal, des dépenses de ce type qui ne figuraient pas l'année précédente. Est-ce que tous ces postes de dépenses que l'on veut faire autoriser ont déjà été présentés auparavant au Parlement, soit dans le cadre du budget, soit au moyen de demandes ministérielles, ou est-ce qu'ils apparaissent ici pour la première fois dans le Budget principal des dépenses?

**M. Bickerton:** Pour ce qui est de la première affectation de crédits que vous avez mentionnée, elle résulte d'un transfert de ressources du Secrétariat du Conseil du Trésor lors du remaniement ministériel de janvier.

Jusqu'alors, le Conseil du Trésor était responsable du programme des infrastructures. Compte tenu des responsabilités qui ont été confiées au ministre Manley, nous avons mis en place un ministère distinct. En consultant le budget du Secrétariat du Conseil du Trésor, vous ne manquerez pas de constater qu'il y figurait un poste qui ne sera plus exigé lors du prochain exercice.

Nous nous contentons de transférer les ressources d'une organisation à une autre. Les chiffres ont été déposés et figurent dans les budgets antérieurs.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Est-ce qu'on peut trouver à ce sujet des notes dans le document budgétaire?

**M. Bickerton:** Lors de la présentation du Livre bleu, et je ne peux pas vous donner de référence précise, nous avons bien expliqué quelles étaient les répercussions du remaniement ministériel opéré en janvier en parlant d'une redistribution des responsabilités. C'est là une d'entre elles.

En ce qui a trait aux Ressources naturelles, il s'agit là d'un nouveau programme d'affectation de crédits; il apparaît pour la première fois. Soit il a été autorisé par le Cabinet et par la suite entériné par le Conseil du Trésor, soit il s'agit d'un nouveau programme lancé cette année, soit c'est un poste qui apparaît pour la première fois dans le Budget principal des dépenses. Je regrette de ne pas pouvoir vous donner davantage de précisions, sénateur.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Très bien. Il s'ensuit que nombre de ces programmes sont présentés au Parlement pour la première fois par l'intermédiaire du Budget principal des dépenses?

**M. Bickerton:** C'est cela, sénateur.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** En somme, le Parlement n'a pas eu la possibilité d'en discuter, sauf dans le cadre des prévisions budgétaires ou encore si le ministre a accepté de comparaître devant le comité adéquat pour en exposer les détails.

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, all of these contribution programs are within the legislative authority of the various ministers. In this case, it is Natural Resources, so it would be one of that minister's existing pieces of legislation that allows him to put this program forward.

**The Chairman:** Is there a statute governing the Infrastructure Canada program? I should know that. Did Parliament actually pass a bill?

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, I do not know.

**The Chairman:** It is an exercise of the federal spending power that comes to the Estimates and the government decides. It is a tripartite program, is it not, involving the provinces and municipalities?

**Mr. Bickerton:** Yes, that is correct.

**The Chairman:** You refer on page 7 of your statement to the new Strategic Highway Infrastructure Program, \$155.9 million. Is there a statute governing that new program? What do we know about that program? What minister has responsibility for that?

**Mr. Bickerton:** The Minister of Transport has responsibility for that. This particular initiative was announced in the Speech from the Throne in October 1999. A new physical infrastructure program was announced, to enhance economic growth and improve the quality of life for Canadians. In the 2000 budget, \$2 billion was allocated to the initiative for the municipal component. The provincial highway component is \$600 million, the Strategic Highway Infrastructure Program.

**The Chairman:** Is that all we know about it, other than what might have appeared in press releases or announcements of various kinds? Is there a statute governing these?

**Mr. Bickerton:** No, I believe it was done within the legislative authority of the Minister of Transport.

**Senator Corbin:** I have a pointed question, and in this respect I ought to refer honourable senators to pages 4-24 and 4-25, Canadian Heritage and National Library.

I am sure honourable senators are all familiar with the latest of the unfortunate episodes affecting the National Library, including water, fire, and so on. The latest of these episodes occurred last week. In fact, there have been some 72 damaging incidents since they began recording them in 1993.

I notice that the Estimates do not show much growth. In fact, one could always interpret the figures we have before us as recessionary. That, of course, has to deal with normal salary increases, benefits, and so forth, which means that the mandate of the national librarian is put at grave risk. His mandate, if I may refresh our collective memories, is to collect, preserve and foster access to the collection.

**M. Bickerton:** Monsieur le président, tous ces programmes relèvent des attributions législatives des différents ministres. Dans ce cas, il s'agit des Ressources naturelles et ce sont donc les lois actuelles dont relève le ministère qui autorisent le ministre à présenter ce genre de programme.

**Le président:** Est-ce qu'il y a une loi qui s'applique au programme canadien des infrastructures? Je devrais le savoir. Est-ce que le Parlement a effectivement adopté une loi?

**M. Bickerton:** Je n'en sais rien, monsieur le président.

**Le président:** C'est l'application du pouvoir fédéral de dépenser qui découle du Budget principal des dépenses et c'est le gouvernement qui décide. C'est un programme tripartite, n'est-ce pas, qui implique aussi les provinces et les municipalités?

**M. Bickerton:** Oui, c'est bien ça.

**Le président:** Vous mentionnez, à la page 7 de votre mémoire, le nouveau Programme stratégique d'infrastructure routière, soit 155,9 millions de dollars. Est-ce qu'il est encadré par une loi? Que savons-nous au sujet de ce nouveau programme? Quel ministre en a la responsabilité?

**M. Bickerton:** C'est le ministre des Transports qui en est responsable. Ce projet précis a été annoncé en octobre 1999 dans le discours du Trône. On a annoncé à cette époque la mise en place d'un nouveau programme sur les infrastructures visant à renforcer la croissance économique et à améliorer la qualité de vie de la population canadienne. Dans le budget de l'an 2000, 2 milliards de dollars ont été affectés à ce volet municipal. Le volet correspondant aux routes provinciales se monte à 600 millions de dollars au titre du Programme stratégique d'infrastructure routière.

**Le président:** Est-ce là tout ce que nous savons à son sujet, à l'exception de ce que l'on a pu voir dans les communiqués de presse ou dans les différentes annonces qui ont été faites? Y a-t-il une loi qui régit le tout?

**M. Bickerton:** Non, je crois qu'on a agit dans le cadre des attributions du ministre des Transports.

**Le sénateur Corbin:** J'ai une question précise à poser et je renvoie à ce sujet les honorables sénateurs aux pages 4-24 et 4-25, Patrimoine canadien et Bibliothèque nationale.

Je suis persuadé que les honorables sénateurs sont tous au courant des derniers malheurs de la Bibliothèque nationale, inondation, incendie et autres désagréments. Le dernier événement malheureux est survenu la semaine dernière. On a en fait recensé 72 incidents depuis qu'on a commencé à en faire le compte en 1993.

Je relève qu'il ne se dégage pas beaucoup de croissance du Budget principal des dépenses. On pourrait même interpréter des chiffres qui nous sont présentés comme étant récessionnistes. Il n'en faut pas moins composer, bien entendu, avec les augmentations normales de salaires, des prestations, et cetera, ce qui signifie que le mandat de l'administrateur général de la Bibliothèque nationale est remis sérieusement en cause. Son



As a result of the latest incident, the national librarian threw up his arms and thought for a split second that perhaps he should resign. The situation has become impossible.

I do not think anyone here would care to go into a work environment where rubber boots and water vacuums are waiting for you, where overhead sewer pipes occasionally drip on your collections and work papers, and where some 10 or 12 freezers wait for another emergency to occur, and so on. I will not bother you with all the details.

However, honourable senators, there has been a significant decrease in the funds allocated to the National Library, thereby creating a handicap for the librarian in the proper performance of the duties that were assigned to him by Parliament so many years ago.

What is the explanation for all of this?

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, I have the reference in front of me. There is a small increase being provided to the National Library.

**Senator Corbin:** What is the increase?

**Mr. Bickerton:** It is about \$500,000.

**Senator Corbin:** Is that out of \$36 million?

**Mr. Bickerton:** Yes. I am not aware that the national librarian has come into the Treasury Board as a result of the incidents that occurred recently. The National Library has an opportunity to do that, if in fact it is not able to respond or to reallocate priorities. Anything that is approved by ministers would be approved through Supplementary Estimates.

**Senator Corbin:** My understanding is that the national librarian has no direct access to Treasury Board, that he must go through the Department of Heritage Canada. That is a serious handicap in the assuming of his responsibilities and duties.

That has been the problem over the years. His alarm calls have not been taken seriously. There are intermediaries who do not even bother to go down there to determine the problem. When we talk about the public, we are talking about a network of 500 important libraries in Canada.

The current situation at the National Library, compared to the City of Toronto Library, for example, is a bloody shame. They do not even have the proper containers to preserve our newspaper collection, which is the most important collection of Canadian newspapers in the world. I visited the site yesterday. It is surrounded by the largest collection of fuel and gasoline oil tanks in Ottawa. That in and of itself poses an imminent threat. There was a fire in the hangar next door to that collection a month or two ago.

mandat, je le rappelle à tous ceux qui pourraient l'avoir oublié, est d'assembler et de préserver la collection tout en facilitant l'accès.

À la suite du dernier incident, l'administrateur général a levé les bras au ciel et a pensé un instant devoir démissionner. La situation est devenue insoutenable.

Je pense que personne n'aimerait aller travailler dans un endroit où il faut utiliser des bottes et des pompes, où les canalisations dégouttent à l'occasion sur les collections et sur les documents et où l'on a quelque 10 ou 12 chambres froides en attente en cas d'urgence. Je vous passe tous les détails.

Pourtant, honorables sénateurs, il y a eu une nette diminution des crédits affectés à la Bibliothèque nationale, ce qui empêche l'administrateur général de la Bibliothèque d'exercer convenablement ses attributions, qui lui ont été confiées par le Parlement il y a bien des années.

Comment peut-on expliquer tout cela?

**M. Bickerton:** Monsieur le président, j'ai les chiffres devant moi. La Bibliothèque nationale bénéficie d'une petite augmentation de crédits.

**Le sénateur Corbin:** De quel montant?

**M. Bickerton:** Il s'agit de quelque 500 000 \$.

**Le sénateur Corbin:** Sur un budget de 36 millions de dollars?

**M. Bickerton:** Oui. Je n'ai pas entendu dire que l'administrateur général de la Bibliothèque se soit présenté devant le Conseil du Trésor à la suite des incidents qui se sont produits récemment. La Bibliothèque nationale a la possibilité de le faire, si effectivement elle ne peut pas remédier aux conséquences d'un incident ou obtenir une réaffectation des priorités. Toute autorisation donnée par les ministres sera prise en compte dans les budgets supplémentaires des dépenses.

**Le sénateur Corbin:** Je crois comprendre que l'administrateur général de la Bibliothèque n'a pas directement accès au Conseil du Trésor, il doit passer par l'entremise du ministère de Patrimoine Canada. C'est un gros handicap lorsqu'il lui faut assumer ses devoirs et ses obligations.

C'est un problème qui se pose depuis des années. On n'a pas pris au sérieux ses avertissements. Il doit passer par des intermédiaires qui ne cherchent même pas à voir où est le problème. Sur le plan du service public, nous parlons ici d'un réseau de 500 bibliothèques importantes au Canada.

La situation actuelle de la Bibliothèque nationale est proprement inadmissible lorsqu'on la compare, par exemple, à celle de la Bibliothèque de Toronto. On ne dispose même pas des enceintes nécessaires pour préserver notre collection de journaux, qui est la plus importante collection de journaux canadiens au monde. Je me suis rendu hier sur le site. Il est placé au milieu du plus gros entrepôt de réservoirs de pétrole et d'essence à Ottawa. C'est là en soi un danger immédiat. Il y a un mois ou deux, un incendie s'est déclaré dans le hangar installé à côté de cette collection.

No one seems to be taking the urgent calls of the national librarian seriously. There seems to be blockage in the upper echelons. The figures you have given us this morning are indicative of this.

[Translation]

You are ignoring these urgent requests. It has been the case for some time now, and the problem goes beyond the current administrator of the National Library. The situation goes back at least ten years. I am taking advantage today of the rare opportunity given to us to bring this issue to the attention of Parliament officials via this committee. Would it be possible to get answers?

On the one hand, almost everyone, for the past 12 to 15 years, has been forced to show fiscal restraint. On the other hand, we have endangered our collective memory. If the administrator of the National Library publicly shares his concerns —, it is time for us to wake up, given that we are in charge of voting the government's budget and that we are responsible to ensure the law is respected. I would like to see your report, on the audit of these accounts, make definitive mention of these facts.

In the meantime, could the witnesses build a realistic and factual assessment of the National Library's budget, of the amount it has been granted over the past 10 or 12 years? We could then analyze the current situation with respect to the current needs the Library has. We could see the amounts available dissociated from inflation and economic factors that have a negative impact on the operations.

I would really like this message to be delivered to the appropriate people.

[English]

**Mr. Bickerton:** I would offer two comments, Mr. Chairman. We obviously do not have the information going back 10 years with us today. We will undertake to send that information to the committee soon.

In this fiscal year, the Treasury Board Secretariat received a request from the National Library for additional resources related to operational requirements. In the past year, they were getting an additional \$1 million to deal with preservation issues and some of the long-term IT needs. There will likely be a Supplementary Estimate this year for a continuation of that. However, I do not know whether that will meet all of the requirements put out by the national librarian.

Finally, the Treasury Board Secretariat has a policy of encouraging departments to prepare long-term capital plans to try to maintain the facilities they have in proper working order. Departments are encouraged to develop these and submit them to

Personne ne semble prendre au sérieux les appels d'urgence qui émanent de l'administrateur général de la Bibliothèque. Il semble qu'il y ait un blocage au plus haut niveau. Les chiffres que vous nous avez donnés ce matin en font foi.

[Français]

Vous faites la sourde oreille à ces demandes urgentes. Cela ne date pas d'hier et cela ne vient pas non plus de l'administrateur actuel de la Bibliothèque nationale. C'est une situation qui persiste depuis au moins une décennie. Je profite de cette rare occasion qui nous est donnée en comité aujourd'hui pour soumettre ce point à l'attention des officiels du Parlement. Serait-il possible d'obtenir des réponses?

Tout le monde, ou à peu près, depuis 12 ou 15 ans a été obligé de se serrer la ceinture. D'un autre côté, nous avons mis en péril notre mémoire collective. Si l'administrateur de la Bibliothèque nationale s'inquiète publiquement — il a fait des déclarations dans les journaux la semaine dernière encore —, il est temps que nous nous réveillions, nous qui sommes chargés d'approuver les crédits du gouvernement et de voir à ce que la loi soit respectée. Je voudrais bien que dans votre rapport sur l'étude de ces comptes, vous en fassiez mention de façon sérieuse.

Entre-temps, les témoins pourraient-ils tracer pour le comité un portrait réaliste et factuel du budget de la Bibliothèque nationale, des sommes qui lui ont été allouées depuis les 10 ou 12 dernières années? Nous pourrions ainsi comparer la situation actuelle par rapport aux demandes auxquelles elle est confrontée. Nous pourrions voir les sommes disponibles qui ne tiennent pas compte des facteurs inflationnistes et autres facteurs économiques qui ont un impact tout à fait négatif sur leur fonctionnement.

J'aimerais bien que le message soit porté à l'attention des personnes responsables.

[Traduction]

**M. Bickerton:** Je ferai deux observations, monsieur le président. Nous n'avons évidemment pas sur nous aujourd'hui tout le dossier, qui remonte à 10 ans. Nous ferons parvenir au plus tôt ces renseignements au comité.

Au cours de l'exercice, le Secrétariat du Conseil du Trésor a reçu une demande de crédits supplémentaires présentée par la Bibliothèque nationale au titre de ses besoins de fonctionnement. L'année dernière, elle a bénéficié de 1 million de dollars de crédits supplémentaires pour régler des problèmes de préservation et remédier à certains besoins TI à long terme. Il est probable que l'on poursuivra cette action cette année dans le cadre d'un budget supplémentaire des dépenses. Je ne sais pas, cependant, si l'on répondra ainsi à tous les besoins exprimés par l'administrateur général de la Bibliothèque nationale.

Enfin, le Secrétariat du Conseil du Trésor a pour politique d'inciter les ministères à élaborer des plans d'équipement à long terme pour s'efforcer de maintenir en état les installations dont ils disposent. Les ministères sont encouragés à élaborer de tels



Treasury Board. They will be considered in due course. A number of departments have done this, and some of the changes you see in the Estimates reflect adjustments related to that.

I do not know whether the Department of Heritage and/or the National Library have prepared such a plan.

**Senator Bolduc:** I have noticed, and not for the first time, that there is a fairly wide discrepancy with respect to Old Age Security costs. Each year, you come back with an increase of about 4 per cent. I have difficulty with that. A 4-per-cent error is a big one. This year, you ask for more than \$1 billion in transfers for Old Age Security, which amounts to 4 per cent. I do not understand that.

**Mr. Bickerton:** All of the forecasts related to the statutory programs are done based on the best information available. There is a cut-off for that, where we try to finalize the numbers. Over the course of my brief time here, I have seen that there have been changes up and down in a number of statutory programs, but it is usually done based on the best information available.

**Senator Bolduc:** This should be a fairly precise Estimate because it is based mainly on demographics. I know that there is the factor of income supplement, but a 4 per cent error is a huge one.

**Mr. Bickerton:** In the information used to forecast that, a number of adjustments are taken into account. When it is being done by Human Resources Canada, the factors taken into consideration include not only the number of beneficiaries but the average payments being made. At this point, that is the nature of the change that is being forecast for this particular statutory payment.

**Senator Cools:** My questions are related to those of Senator Corbin, but they deal with another aspect of what I would call the maintenance of our heritage. I am looking at page 4-20, Canadian Heritage, specifically the National Capital Commission. I have been following media reports recently and I have a gnawing sense that the National Capital Commission appears to have abandoned its stated policy of deferring to local government on land development issues.

I have been deeply concerned that the NCC seems to be pursuing a determined course of conflict and friction with local communities and local municipal bodies, particularly in the area of sales and transfers of what was formerly private property to private developers.

When I looked at this page, I noticed two things: first, revenues are listed at \$32,888,000; above that there is another item, real estate management and development, with expenditures in the

projets et à les présenter au Conseil du Trésor. Ces projets seront examinés en temps utile. Un certain nombre de ministères l'ont fait et certains changements que vous pouvez constater dans le Budget principal des dépenses en sont le reflet.

Je ne sais pas si le ministère du Patrimoine ou si la Bibliothèque nationale ont élaboré de tels projets.

**Le sénateur Bolduc:** J'ai constaté, et ce n'est pas la première fois, qu'il y a d'assez gros écarts en ce qui a trait aux coûts de la Sécurité de la vieillesse. Chaque année, vous nous présentez une augmentation de quelque 4 p. 100. J'ai du mal à le comprendre. Une erreur de 4 p. 100 est importante. Cette année, vous nous demandez plus de 1 milliard de dollars de transfert au titre de la Sécurité de la vieillesse, ce qui représente 4 p. 100. Je ne comprends pas.

**M. Bickerton:** Toutes les prévisions qui ont trait aux programmes législatifs sont faites en fonction des meilleurs renseignements disponibles. On fixe une limite lorsqu'on s'efforce d'arrêter définitivement les chiffres. Pendant le peu de temps que j'ai passé ici, j'ai pu constater que des changements étaient apportés à la hausse ou à la baisse dans un certain nombre de programmes législatifs, mais l'on procède généralement en tenant compte des meilleurs renseignements disponibles.

**Le sénateur Bolduc:** Cette prévision devrait être assez précise étant donné qu'elle s'appuie principalement sur la démographie. Je sais qu'il faut tenir compte du facteur correspondant au supplément du revenu, mais une erreur de 4 p. 100 est énorme.

**M. Bickerton:** On procède à un certain nombre d'ajustements en fonction des renseignements servant à effectuer les prévisions. Lors de l'intervention de Ressources humaines Canada, les facteurs pris en compte portent non seulement sur le nombre de bénéficiaires, mais aussi sur la moyenne des paiements. Voilà à ce moment-là quelle est la nature de la modification apportée dans les prévisions dans le cadre des paiements ainsi effectués en vertu de la loi.

**Le sénateur Cools:** Mes questions vont dans le même sens que celles du sénateur Corbin, mais elles portent sur un autre sujet que je qualifierai de maintien de notre patrimoine. Je vous renvoie à la page 4-20, qui a trait au Patrimoine canadien, et plus précisément à la Commission de la capitale nationale. J'ai suivi récemment les enquêtes effectuées par les médias et j'ai comme l'impression que la Commission de la capitale nationale semble avoir abandonné la politique qu'elle s'était donnée de s'en remettre aux administrations locales pour ce qui est de la question de l'aménagement des terres.

Je suis très préoccupée par le fait que la CCN semble avoir délibérément choisi de se heurter et d'entrer en conflit avec les municipalités et les autorités locales, notamment en matière de ventes et de transferts à des promoteurs privés de propriétés qui étaient jusqu'alors privées.

En consultant cette page, je constate deux choses: tout d'abord, que les recettes qui y sont inscrites se montent à 32 888 000 \$ et qu'il y a ensuite un autre poste de dépenses, celui de la gestion et

area of \$115 million. I have several questions, and you can deal with them as you see fit.

When I look at the revenue side, the \$32 million, what percentage of that projected revenue income for the next year is to be derived from the sale of real estate assets? What properties are involved, and how much net revenue will the NCC be projecting?

**Mr. Bickerton:** If I can respond to your first question, my understanding is that the revenues shown in this set of statements for the National Capital Region would not include any proceeds of sales. It would be regular programming and sale of items within the National Capital Commission.

**Senator Cools:** So that would be proceeds from the collections they take up on the canal and the different events that are run?

**Mr. Bickerton:** Yes. I believe that is the case.

**Senator Cools:** So there are no proceeds from real estate transfers here.

Let us move then to the expenditures. In respect of this question of the NCC in these conflicts with local communities and municipal bodies, I am wondering what portion of these projected expenditures are designated to pay lawyers, planners and other experts to prepare and testify, say, at the OMB hearings? I am trying to get some insights into this huge area that seems to be going on in our communities. It has been very well publicized and it seems to be eluding or escaping Parliament totally.

**Mr. Bickerton:** I do not have the specific details as to the makeup of the expenditures, but I can give you information in terms of the reasons for the increases. There was an overall increase of some \$34 million. You are quite correct, Senator Cools, in that most of it relates to the real estate management and development side of the business. The single largest increase in there is approximately \$46 million for capital funding for the revitalization of the LeBreton Flats, including site decontamination, roadwork servicing and the development of the site for the new Canadian War Museum.

There is another small increase related to collective bargaining for salary costs. There are two decreases, one of about \$11 million related to capital funding for the rehabilitation of Rideau Hall and another of just under \$3 million related to the selling of the loan to rehabilitate the Portage and Champlain Bridges. That brings it down to the \$34 million. If you wish, I will give you the information in terms of professional and special services monies for the NCC.

de la promotion immobilière, au titre duquel les dépenses sont de l'ordre de 115 millions de dollars. J'ai plusieurs questions à vous poser à ce sujet et vous pourrez y répondre dans l'ordre que vous voudrez.

Pour ce qui est des recettes, qui se montent à 32 millions de dollars, quel est le pourcentage des recettes prévues pour l'année prochaine qui doit être tiré de la vente de l'immobilier? Quelles sont les propriétés concernées et quelles sont les recettes nettes prévues par la CCN?

**M. Bickerton:** Pour répondre à votre première question, je crois savoir que les recettes qui figurent dans ces documents budgétaires correspondant à la région de la capitale nationale n'englobent pas le produit des ventes. Il doit s'agir des programmes courants et de la vente de biens au sein de la Commission de la capitale nationale.

**Le sénateur Cools:** Il s'agit donc là des recettes tirées du canal et des différentes manifestations qui sont organisées?

**M. Bickerton:** Oui, je crois que c'est le cas.

**Le sénateur Cools:** Il ne s'agit donc aucunement ici du produit des transferts immobiliers.

Passons donc maintenant aux dépenses. En ce qui a trait aux conflits entre la CCN et les municipalités ou les collectivités locales, je me demande quelle partie des dépenses prévues doivent être affectées à la rémunération des avocats, des planificateurs et d'autres spécialistes chargés de préparer les dossiers et de témoigner lors des audiences de l'OMB, par exemple? J'essaie de mettre le doigt sur toutes ces activités qui semblent proliférer au sein de nos collectivités. On en a beaucoup parlé et il semble qu'elles échappent totalement au Parlement.

**M. Bickerton:** Je n'ai pas tous les détails permettant de ventiler les dépenses, mais je peux vous donner les raisons des augmentations. Il y a eu une augmentation globale de quelque 34 millions de dollars. Vous avez tout à fait raison de dire, sénateur Cools, que la plupart de ces dépenses se rapportent à la gestion et à la promotion immobilière. Le principal poste de dépenses se monte à quelque 46 millions de dollars au titre des crédits d'équipement correspondant à la remise en valeur des plaines LeBreton, notamment en ce qui a trait à la dépollution du site, à la viabilité et à l'aménagement du terrain du nouveau Musée canadien de la guerre.

Il y a une autre petite augmentation correspondant aux coûts salariaux dus à la convention collective. Il y a deux diminutions, une de quelque 11 millions de dollars au titre des crédits d'équipement correspondant à la remise en état de Rideau Hall, et une autre d'un peu moins de 3 millions de dollars correspondant à la cession du prêt devant permettre de rénover les ponts Champlain et du Portage. Cela ramène le total à 34 millions de dollars. Si vous le souhaitez, je pourrais vous donner des précisions en ce qui concerne les frais de services professionnels et spéciaux affectés à la CCN.



**Senator Cools:** While you are looking at that, perhaps you could also give us an idea of the number of properties that are soon to be designated for sale. I have been following this pretty closely. It occurred to me that we really know very little about the NCC. It seems to be a mystery that needs to be shared.

**Mr. Bickerton:** We will attempt to provide the clarification. Mr. Chairman.

[Translation]

**Senator LaPierre:** The issues I would like to address concern the Library and the National Archives. I am aware of the situation since I am a consultant with the minister of the Library and the National Archives.

[English]

Having chaired the committee after the English report to bring about the unity of both institutions, for all kinds of reasons that the English report suggests — I just wanted to make that point.

I should also like to say that both the National Archives and the National Library, if I remember correctly, did not receive additional monies arising out of the digitalization project, which is run out of Canadian Heritage. Unless the structure of the institutions are changed, they become a single Crown corporation and the building is transferred to someone else with a new building built here or in Gatineau, we will never resolve the existing problems in the library. I wanted to make that point. I have made it to the Minister of Finance often. I do not think it should be made to the Treasury Board, since they merely administer funds.

While I have the floor, if I may ask, as a non-member of this committee, I understand you are responsible for the control of the expenditures — the expenditure operation?

**Mr. Bickerton:** Yes.

**Senator LaPierre:** People have been asking me for 40 years: Why is it that every year the Auditor General finds disasters with respect to the control of government expenditures?

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, I have been there for about nine months. I do not think I have all of the answers at this point in time.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, these officials before us should not be answering for the Auditor General.

**Senator LaPierre:** I just wanted to know why this happens. Is it because people count things in a manner different than the Auditor General? If there is no answer, that is fine; I will keep telling them there is no answer.

**Le sénateur Cools:** Si vous vous penchez sur la question, vous pourriez peut-être nous donner une idée du nombre de propriétés qui seront bientôt affectées à la vente. J'ai suivi la question d'assez près. Je me suis aperçu que nous connaissions en fait très peu de choses au sujet de la CCN. Il semble qu'il y ait là un mystère qu'il nous faut éclaircir.

**M. Bickerton:** Nous nous efforcerons de vous donner ces éclaircissements, monsieur le président.

[Français]

**Le sénateur LaPierre:** Les remarques que je voulais faire concernent la Bibliothèque et les Archives Nationales. Je connais un peu la situation puisque je suis un consultant de la ministre sur la Bibliothèque et les Archives Nationales.

[Traduction]

Après avoir présidé le comité institué à la suite du rapport publié en anglais pour unifier ces deux institutions, pour toutes sortes de raisons avancées par le rapport en anglais — je voulais simplement que la chose soit précisée.

Je tiens aussi à ajouter que ni les Archives nationales, ni la Bibliothèque nationale, si je me souviens bien, n'ont bénéficié de crédits supplémentaires au titre du projet de numérisation, qui est administré par Patrimoine Canada. À moins que l'on ne modifie la structure des institutions, qu'il n'y ait plus qu'une seule société d'État et que le bâtiment soit transféré à quelqu'un d'autre, un nouvel édifice étant construit ici même ou à Gatineau, on ne résoudra jamais les problèmes actuels de la bibliothèque. Je tenais à ce que ce soit dit. J'en ai souvent parlé au ministre des Finances. Je ne pense pas qu'il faille soumettre la question au Conseil du Trésor, parce que ce ministère se contente d'administrer les crédits.

Je ne suis pas membre de ce comité et, pendant que j'ai la parole, j'aimerais vous demander si j'ai raison de penser que vous êtes chargés du contrôle des dépenses — le volet des dépenses?

**M. Bickerton:** Oui.

**Le sénateur LaPierre:** Voilà 40 ans que les gens me posent la question: comment se fait-il que, tous les ans, le vérificateur général relève des situations catastrophiques en ce qui a trait au contrôle des dépenses du gouvernement?

**M. Bickerton:** Monsieur le président, voilà neuf mois que j'occupe ce poste. Je ne pense pas être en mesure pour l'instant d'avoir toutes les réponses.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, les fonctionnaires qui témoignent ici ne devraient pas avoir à répondre pour la vérificatrice générale.

**Le sénateur LaPierre:** Je voulais simplement savoir pourquoi il en est ainsi. Est-ce parce que les responsables ne comptabilisent pas les postes de la même manière que le vérificateur général? Tant pis si je n'obtiens pas de réponse; je continuerai alors à dire aux gens qu'il n'y a pas de réponse.

**The Chairman:** A question that someone should ask and get an answer to eventually is why the National Library building has been springing leaks all over the place. That is not the most ancient federal building in Ottawa, not by a long shot. Was it badly constructed in the first place? Have they tried to cut corners on the maintenance? What is the problem? I do not know. I have not seen an explanation anywhere.

**Senator Banks:** I am sure that our guests are tired of hearing about the library, but that subject will lead to the subject of my other questions.

If there were a balance sheet — and I know there is not — in which we counted assets, the assets of the National Library and the National Archives would be inestimable. They are priceless. There is no way to ascribe to them a specific value. I would hope that you might suggest to your colleagues that, if there were a fund someplace in nicely measurable dollars that was somehow being placed at grave risk to the national interest, Treasury Board would be exceedingly concerned about it, as would others, and that it would direct its glaring attention to the question.

That is what is happening. We have a national asset of inestimable worth, which is not that easily counted or accounted for. If you asked 50 different experts, they would give you 50 different evaluations of it. It is at risk, exactly the same as if some specific fund were at risk.

I hope you will take our concerns back to your colleagues at Treasury Board so that when they are dealing with these questions and with ministers with regard to those appropriations such questions can be at least in the mind.

My question has to do with the general subject of the scrutiny of Parliament as it applies to spending authority. I understand that for practicality of operation there has to be a great deal of spending authority vested in the government and the cabinet. They have to be able to respond immediately to emergent situations.

Let us take last year's example, where the Minister of Transport, I think it was, following September 11 fairly quickly announced I believe it was \$160 million in aid to airlines. He did so under the aegis of the Aeronautics Act, which permits him to do that. At least, it says it does.

**Senator Lynch-Staunton:** Someone said it does.

**Senator Banks:** If you read far down in it, it says that he can spend money to obtain those objects. Such things cannot be anticipated, of course. I have a concern about the extent of money that is spent in that way and the very tiny portion of money that we spend, \$170-odd billion, that is non-statutory. How far ought those statutes go in allowing expenditures that are approved after the fact, if at all, by Parliament?

**Le président:** Il y a une question que l'on doit se poser et à laquelle il faudra bien obtenir une réponse, c'est pourquoi il y a tant de fuites d'eau dans l'édifice de la Bibliothèque nationale. C'est loin d'être le bâtiment fédéral le plus vieux d'Ottawa. A-t-il été mal construit au départ? A-t-on cherché à rogner sur l'entretien? Où se situe le problème? Je n'en sais rien. Je n'ai vu d'explication nulle part.

**Le sénateur Banks:** Je suis sûr que nos invités en ont par-dessus la tête d'entendre parler de la Bibliothèque, mais c'est sur ce point que va porter encore ma prochaine question.

Si nous établissons un bilan — et je sais qu'il n'y en a pas — dressant la liste des éléments d'actif, ceux de la Bibliothèque et des Archives nationales seraient inestimables. Ils n'ont pas de prix. Il est impossible de leur assigner une valeur quelconque. J'espère que vous êtes en mesure de faire comprendre à vos collègues que s'il y avait quelque part un fonds évalué précisément en dollars et auquel on ferait en quelque sorte courir de gros risques du point de vue des intérêts de la nation, le Conseil du Trésor, comme les autres intervenants, s'en inquiéterait fortement et ne manquerait pas d'étudier de près la question.

C'est bien la situation dans laquelle nous nous trouvons. Nous avons là un actif national d'une valeur inestimable, qui n'est pas facile à apprécier ou à comptabiliser. Faites-le évaluer par 50 experts, ils vous donneront 50 avis différents. Il court un risque, exactement comme on ferait courir un risque à une somme d'argent bien déterminée.

J'espère que vous ferez part de nos préoccupations à vos collègues du Conseil du Trésor pour qu'ils tiennent compte de ce genre de problèmes lorsqu'ils traiteront de ces questions d'affectation de crédits avec les ministres.

Ma question se ramène de manière générale à l'examen auquel procède le Parlement lorsqu'on accorde des autorisations de dépenses. Je comprends bien que, pour des raisons pratiques, il convient de déléguer au gouvernement et au conseil des ministres une bonne part des autorisations de dépenses. Il faut qu'ils puissent réagir immédiatement en cas d'urgence.

Prenons l'exemple de l'année dernière, lorsque le ministre des Transports, je crois que c'était lui, a annoncé presque immédiatement après le 11 septembre une aide de 160 millions de dollars, il me semble, aux sociétés de transport aérien. Il l'a fait dans le cadre de la Loi sur l'aéronautique, qui l'autorise à procéder ainsi. Du moins, c'est ce qui est dit.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Quelqu'un l'a dit.

**Le sénateur Banks:** En consultant bien le texte, on peut voir que ses dispositions permettent d'affecter de l'argent dans un tel but. On ne peut pas prévoir à l'avance ce genre de chose, bien entendu. La quantité d'argent dépensé de cette manière me préoccupe, de même que la très petite quantité d'argent, quelque 170 milliards de dollars, qui ne sont pas des dépenses législatives. Jusqu'à quel point peut-on permettre que ces lois nous autorisent à engager des dépenses qui ne sont entérinées qu'après coup, si tant est qu'elles le soient, par le Parlement?



I believe my concern is a general one that some of my colleagues will share. I am satisfied with the answer with respect to the airline spending, but there are other expenditures made under what appears to be statutory expenditures that are odd.

I would like to ask you about an area on which we will address our concerns later, that is, contingency votes. Everybody must have a contingency if they are operating anything. How does that work? What proportion of the budget is contingency? Is there an envelope around it? Is there a limit to it? Is it actually sitting someplace? Is it the Treasury Board that decides who has access to monies to be spent under a contingency vote?

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, I think in this particular case the items under statutory authorities are all passed through separate legislation through Parliament. That is where they derive their spending authority.

**Senator Banks:** I understand. Are there any parameters around that spending? I understand we have to make a law this year to establish this program, and that in future years it may cost some more money, but is there any limit to the increases under statutory spending?

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, each statute is different. Each statute has the objectives of the statute and whatever requirements the government in sponsoring it is putting in place, and those monies are approved. I do not know whether there are statutory limitations in terms of time or dollars. I suppose there are.

If I could move on to your question about the contingency vote, there is a contingency vote within the Treasury Board Secretariat. It has been around almost since Confederation in one form or another. This particular one is one that is voted every year. It shows up in the Treasury Board Secretariat Estimates. It currently stands at \$750 million. It has vote wording that permits the government to make temporary advances for emergencies, minor miscellaneous and unforeseen. It is being dealt with by departmental submissions to the Treasury Board, and they make the decisions as to what amounts will be approved. We then put them in the Supplementary Estimates at the first opportunity. That has been the practice now for many decades.

**Senator Banks:** If I understand what you have just said, the amount of the contingency fund is in part arrived at, as opposed to being picked out of the air, by things that are anticipated, because you said that ministers come and make submissions, and on the basis of those submissions the contingency vote is made. Therefore, at least part of that \$750 million, which I think is a modest amount in respect of the budget — it is under 5 per cent — is determined by expenditures that are in some way anticipated.

J'ai l'impression qu'il s'agit là d'une préoccupation d'ordre général que partagent certains de mes collègues. Je me félicite de l'action entreprise au sujet des sociétés de transport aérien, mais il y a d'autres dépenses effectuées en vertu de certaines lois qui me paraissent étranges.

J'aimerais aborder un sujet sur lequel nous vous ferons part de nos préoccupations plus tard, en l'occurrence celui des crédits d'urgence. Tout administrateur fait face à des situations d'urgence. Comment opère-t-on dans ce cas? Quelle est la part du budget qui correspond à des situations d'urgence? Y a-t-il une enveloppe à ce sujet? Est-ce que l'on a prévu des limites? Est-ce que cet argent se trouve effectivement dans un compte quelconque? Est-ce que c'est le Conseil du Trésor qui décide qui peut avoir accès à l'argent dépensé au titre d'un crédit d'urgence?

**M. Bickerton:** Monsieur le président, je crois que dans ce cas précis les différents postes relevant d'une autorité législative sont tous adoptés dans le cadre des différentes lois déposées devant le Parlement. C'est cela qui justifie les autorisations de dépenses.

**Le sénateur Banks:** Je comprends. Y a-t-il d'autres paramètres entourant les dépenses? Je comprends qu'il faut adopter une année donnée une loi pour établir tel ou tel programme et que lors des années ultérieures, ce programme va éventuellement coûter davantage d'argent, mais y a-t-il une limite imposée aux augmentations de dépenses de type législatif?

**M. Bickerton:** Monsieur le président, chaque loi comporte un régime différent. Chaque loi se fixe des objectifs et le gouvernement met en place différents critères permettant d'autoriser les crédits. Je ne sais pas si les montants sont limités en vertu de la loi. J'imagine qu'ils le sont.

Pour répondre à votre question concernant les crédits d'urgence, il y a un crédit d'urgence au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor. Sous une forme ou sous une autre, il existe pratiquement depuis l'établissement de la Confédération. Ce crédit en particulier est adopté tous les ans. Il figure dans le budget des dépenses du Secrétariat du Conseil du Trésor. À l'heure actuelle, il se monte à 750 millions de dollars. La définition de ce crédit permet au gouvernement de faire des avancements temporaires dans les cas d'urgence, pour les dépenses diverses et en cas d'imprévus. Les ministères présentent à cet effet des demandes au Conseil du Trésor et l'on détermine les montants qui doivent être autorisés. Ces sommes sont alors consignées dans les meilleurs délais dans les budgets supplémentaires des dépenses. C'est la pratique depuis maintenant de nombreuses décennies.

**Le sénateur Banks:** Si je comprends bien ce que vous venez de nous dire, les sommes consignées dans le fonds d'intervention d'urgence, plutôt que d'être prises au hasard, sont en partie arrêtées en fonction d'événements prévus à l'avance, puisque vous nous indiquez que les ministres viennent présenter des demandes et qu'on leur accorde des crédits d'urgence en fonction de celles-ci. Par conséquent, une partie au moins de ces 750 millions de dollars, somme qui me paraît assez faible par rapport à l'ensemble du budget — c'est moins de 5 p. 100 — correspond à des dépenses qui, d'une certaine façon, ont été prévues.

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, the nature of the vote is that it should be unforeseen or unanticipated. The particular vote stands at \$750 million. I think it was increased two or three years ago to that level. Historically, in the Treasury Board, we have looked at trying to keep that figure somewhere between 1 per cent and 1.5 per cent of voted items. It does allow the government some flexibility. There are criteria in place for judging the amounts of money that can be drawn out of it. All of these are considered by the Treasury Board ministers based on requests from departments, including the one for support to the airline industry that took place last fall.

Mr. Chairman, when the Supplementary Estimates are tabled and passed through Parliament, that is an authority again through the vote wording of the Treasury Board contingency vote that those monies are then returned to the Treasury Board and can be reused and the appropriations are provided through Supplementary Estimates to the departments concerned.

**The Chairman:** As you know, we will do a study on that very vote. We have been collecting and I think distributing some material to aid us in our work.

**Senator Bolduc:** The discretionary amount that is budgeted is about \$56 billion, and we are talking here of about \$750 million, about 2 per cent, the other one being the statutory expenditures that are already set out.

**Mr. Bickerton:** I really cannot argue with that. I will take the senator's word, of course.

**Senator Callbeck:** I am not a member of this committee, but having just looked over this book in the last few minutes there are several things I would like to ask about.

In your presentation, you mentioned a major decrease, \$100 million, related to the loans distributed under the Canada Student Financial Assistance Act. Could you explain that?

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, that particular one relates to the Canada Student Loans Financial Assistance Act. The department was to change the number it expects to spend, using better information to forecast the volume of student loans.

Historically, there is a provision in there for the number of students we anticipate will proceed to student loans. We have found over the last little while that only about 90 per cent of the students that are applying actually proceed to a student loan. We are able to make adjustments based on this.

The 2002-2003 forecast is more accurate since it is based on the volume of loans that are likely to be negotiated with students. We figure it could be somewhere in the order of about 470,000 student loans or loan certificates, valued at about \$1.8 billion. This is a forecast prepared by the department based on its forecasting tools.

**M. Bickerton:** Monsieur le président, par nature, ce crédit s'applique à des dépenses qui doivent être imprévues ou fortuites. Ce crédit se monte précisément à 750 millions de dollars. Je crois qu'il a été augmenté il y a deux ou trois ans pour être porté à ce niveau. Traditionnellement, nous nous sommes efforcés au Conseil du Trésor de faire en sorte que ce chiffre se situe entre 1 et 1,5 p. 100 de l'ensemble des crédits. Le gouvernement dispose ainsi d'une certaine marge de manoeuvre. Des critères ont été mis en place pour déterminer les montants qui peuvent être prélevés sur ce crédit. Tous ces montants sont examinés par les ministres du Conseil du Trésor à la demande des ministères, et ce fut le cas pour celui de la subvention accordée cet automne à l'industrie du transport aérien.

Monsieur le président, lorsque les Budgets supplémentaires des dépenses sont déposés et adoptés par le Parlement, on restitue à nouveau des crédits d'urgence au Conseil du Trésor en vertu d'une affectation de crédits et il est alors possible de les réutiliser et de les affecter au ministère concerné dans le cadre de budgets supplémentaires des dépenses.

**Le président:** Vous n'ignorez pas que l'on va étudier précisément ce crédit. Nous avons rassemblé des documents et je pense que nous allons les distribuer pour faciliter notre travail.

**Le sénateur Bolduc:** Le montant discrétionnaire qui est prévu au budget est de quelque 56 milliards de dollars alors que nous parlons ici d'environ 750 millions de dollars, soit quelque 2 p. 100, le reste correspondant aux dépenses législatives déjà établies.

**M. Bickerton:** Je ne peux pas vraiment contester ce chiffre. Je crois bien entendu le sénateur sur parole.

**Le sénateur Callbeck:** Je ne suis pas membre de ce comité, mais j'aimerais poser un certain nombre de questions après avoir consulté pendant quelques minutes le document qui est devant nous.

Vous avez fait état dans votre exposé d'une importante diminution, se montant à 100 millions de dollars, au titre des prêts accordés aux termes de la Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants. Pouvez-vous nous donner des précisions?

**M. Bickerton:** Monsieur le président, ce crédit relève plus précisément de la Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants. Le ministère a décidé de modifier le montant d'argent qu'il s'approprie à dépenser après avoir affiné ses prévisions concernant le montant des prêts d'étudiants accordés.

Traditionnellement, on prévoit le montant des prêts qui vont être effectivement accordés aux étudiants. Nous avons constaté depuis un certain temps que 90 p. 100 seulement des étudiants qui demandent un prêt s'en prévalent effectivement. Nous avons pu rectifier les chiffres en conséquence.

La prévision pour 2002-2003 est plus précise étant donné qu'elle table sur le montant des prêts qui vont vraisemblablement être négociés avec les étudiants. Nous estimons que ce sera de l'ordre de 470 000 prêts ou certificats de prêt pour étudiants, d'un montant de quelque 1,8 milliard de dollars. C'est une prévision effectuée par le ministère en fonction des outils dont il dispose.



**Senator Callbeck:** In other words, there are no changes being made to the program. It is just that the students are not taking up the amount of money that was in the budget; is that right?

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, that is a correct statement.

**Senator Callbeck:** On page 7-2, there is the total figure for equalization in the CHST. Where can I get the breakdown of that?

**The Chairman:** What breakdown are you looking for, senator?

**Senator Callbeck:** The breakdown for provinces.

**The Chairman:** It is certainly available. We are now preparing a report on equalization.

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, I am not sure I have the breakdown by province. The breakdown is provided by the Minister of Finance in his budget. There may be more information there.

**Senator Callbeck:** In the budget documents?

**Mr. Bickerton:** That is correct.

**Senator Callbeck:** With regard to the CBC, the projected revenue for last year was at \$528 million. This year it is at \$455 million. Why would there be such a reduction?

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, I would like my colleague Laura Danagher to answer that question.

**Ms Laura Danagher, Senior Director, Expenditure Operations, Treasury Board Secretariat:** In my previous life I worked for the Canadian Broadcasting Corporation so I am familiar with how they do their revenue forecast. For the current fiscal year, they had a one-time programming event, the Olympics, in Salt Lake City. Thus, you will see a decrease in their revenue forecast because that event does not occur again in 2002 and 2003.

As well, the corporation has been reducing its commercial airtime. For example, with respect to *The National*, commercials have been reduced by 50 per cent. As well, some of their prime-time programming slots are commercial free at this point in time.

That is the major reason for the change.

**Senator Callbeck:** Is the \$528 million figure in the budget for 2001-2002 fairly accurate?

**Ms Danagher:** Generally, the CBC reviews its revenue forecasts for the last five months of the year. They do it on a monthly basis. I was speaking to them last week and they said they are still within 5 per cent of that target.

**Senator Callbeck:** Is the CBC planning to continue this trend of cutting back on commercials?

**Ms Danagher:** They have been, yes. I think the biggest impact will be in 2002-2003. After that, there should not be as much of a drop.

**Le sénateur Callbeck:** Autrement dit, aucune modification n'est apportée au programme. Cela s'explique tout simplement par le fait que les étudiants ne se prévalent pas de la quantité d'argent prévue au budget; c'est bien ça?

**M. Bickerton:** Oui, monsieur le président, c'est bien ça.

**Le sénateur Callbeck:** À la page 7-2 figure le montant total de la péréquation correspondant au TCSPS. Où puis-je me procurer la ventilation détaillée de ce chiffre?

**Le président:** De quelle répartition parlez-vous, sénateur?

**Le sénateur Callbeck:** De la répartition selon les provinces.

**Le président:** On peut certainement l'obtenir. Nous sommes en train d'élaborer un rapport sur la péréquation.

**M. Bickerton:** Monsieur le président, je ne suis pas sûr de disposer de la répartition selon les provinces. Cette répartition est fournie par le ministre des Finances dans son budget. Il se peut qu'il y ait là davantage de précisions.

**Le sénateur Callbeck:** Dans les documents budgétaires?

**M. Bickerton:** Oui, c'est cela.

**Le sénateur Callbeck:** Les recettes prévues de Radio-Canada se montaient l'année dernière à 528 millions de dollars. Cette année, elles sont de 455 millions de dollars. Pourquoi une telle diminution?

**M. Bickerton:** Monsieur le président, je vais demander à ma collègue Laura Danagher de répondre à cette question.

**Mme Laura Danagher, directrice principale, Opération des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor:** Dans une vie antérieure, j'étais à l'emploi de Radio-Canada et je sais donc bien comment cette société établit ses prévisions de recettes. Lors de l'exercice actuel, elle avait programmé un événement exceptionnel, soit les Jeux olympiques de Salt Lake City. Ses prévisions de recettes vont donc diminuer parce qu'un tel événement ne se reproduira pas en 2002 ou en 2003.

De plus, cette société a réduit son temps de publicité. Ainsi, pour l'émission *The National*, les annonces publicitaires ont diminué de moitié. Par ailleurs, certaines émissions diffusées à l'heure actuelle aux heures de grande écoute ne comportent aucune publicité.

C'est la principale raison de ce changement.

**Le sénateur Callbeck:** Est-ce que le chiffre de 528 millions de dollars prévu au budget 2001-2002 est raisonnablement exact?

**Mme Danagher:** De manière générale, Radio-Canada revoit ses prévisions budgétaires pour les cinq derniers mois de l'année. Elle le fait chaque mois. Je parlais la semaine dernière à ses responsables et ils m'ont dit que pour l'instant, l'écart par rapport à cet objectif reste dans une fourchette de 5 p. 100.

**Le sénateur Callbeck:** Est-ce que Radio-Canada envisage de continuer à réduire la quantité de publicité?

**Mme Danagher:** Oui, effectivement. Je pense que les principales répercussions se feront sentir en 2002-2003. Après cela, la baisse ne devrait pas être aussi sensible.

**Senator Lynch-Staunton:** Just to finish on our previous discussion, am I to understand, then, that there are in the Main Estimates new programs and requests for new spending authorities that are justified by an interpretation given to ministerial authority? I do not agree that the Aeronautics Act justified \$160 million to help those affected, that is, airlines and others. However, that is a discussion for another day.

My basic question concerns ministerial authority. Is it such that the department can include in the Estimates a request for funds for new programs and the only time Parliament can discuss those programs is once the Estimates are before it?

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, I should would like to go back to the comment that was made earlier about the new contribution programs under Natural Resources. I believe those would have been provided or approved under the auspices of the Energy Efficiency Act. It would allow the minister to put contribution programs in place to deal with items that fall into that piece of legislation.

It is not a case where they can do it for any purpose. There must be a foundation based in legislation for the program that they will be putting in place. They then make submissions to either cabinet, in the case of new funding, or to the Treasury Board, for contribution programs to which they either want to reallocate money or there are other sources of funds. They are all considered by the Treasury Board ministers prior to being included in the Main Estimates, or the Supplementary Estimates for that matter.

**Senator Lynch-Staunton:** If there is a specific piece of legislation that authorizes that, then I go along with that completely.

To get back to the \$160 million for the airlines and others affected by September 11, that authorization was under the Aeronautics Act, was it not?

**Mr. Bickerton:** I believe you are correct, senator.

**Senator Lynch-Staunton:** Although this might be a discussion for another time, my impression is that some of these acts are written in such a general way that they probably give departments more latitude than Parliament intended. However, that is Parliament's responsibility, which is not a topic of discussion for today.

As you said, Mr. Chairman, we will get to this on another occasion.

My last question is specific. Not being a traditionalist, however, I believe in supporting long-term traditions, one of which is having Lieutenant-Governors. I notice on page 4-6 that grants to Lieutenant-Governors toward deferring the cost of travel, et cetera, are being decreased. I am wondering whether

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Pour en finir avec notre discussion précédente, dois-je comprendre, par conséquent, qu'il y a dans le Budget principal des dépenses de nouveaux programmes et de nouvelles demandes visant à obtenir de nouvelles autorisations de dépenses qui sont justifiées par une interprétation du pouvoir ministériel de dépenser? Je ne suis pas d'accord pour dire que la Loi sur l'aéronautique justifie que l'on accorde 160 millions de dollars pour aider les groupes concernés, les sociétés de transport aérien et d'autres. Toutefois, nous en reparlerons un autre jour.

Ma question s'applique avant tout au pouvoir ministériel de dépenser. Est-il de telle nature que les ministères peuvent faire figurer dans les prévisions budgétaires une demande de financement de nouveaux programmes et que le Parlement ne pourra en discuter qu'une fois que ces prévisions budgétaires lui seront présentées?

**M. Bickerton:** Monsieur le président, je vous renvoie au commentaire qui a été fait tout à l'heure au sujet des nouveaux programmes d'affectation de crédits dans le cadre des Ressources naturelles. Je pense que ces montants ont été fournis ou autorisés dans le cadre de la Loi sur l'efficacité énergétique. Cette loi autorise le ministre à mettre en place des programmes de contribution dans tous les domaines qui relèvent de ses attributions.

Il ne s'agit pas ici d'agir en fonction d'un objectif quelconque. Il faut que le programme que l'on met en place s'inscrive dans la loi. Il faut ensuite présenter des demandes au conseil des ministres et, lorsqu'il s'agit de crédits nouveaux, au Conseil du Trésor, au titre des programmes de contribution auxquels on veut réaffecter de l'argent ou qui doivent faire l'objet de nouvelles sources de financement. Toutes ces demandes sont examinées par les ministres du Conseil du Trésor avant d'être insérées dans le Budget principal des dépenses, ou encore dans les budgets supplémentaires.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** S'il y a un texte de loi précis qui autorise cette façon de procéder, je suis alors tout à fait d'accord.

Pour en revenir aux 160 millions de dollars qui ont été accordés aux sociétés de transport aérien et à d'autres intervenants affectés par le 11 septembre, l'autorisation a été accordée en fonction des dispositions de la Loi sur l'aéronautique, n'est-ce pas?

**M. Bickerton:** Oui, vous avez raison, sénateur.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Même si ce n'est pas le moment d'engager ce genre de discussion, j'ai l'impression que certaines de ces lois sont rédigées d'une façon tellement vague qu'elles confèrent aux ministères davantage de latitude que le Parlement n'en avait prévue. Toutefois, cela relève de la responsabilité du Parlement, et il ne s'agit pas d'en discuter aujourd'hui.

Comme vous venez de le dire, monsieur le président, nous en reparlerons à une autre occasion.

Ma dernière question porte sur un point précis. Je ne suis pas un traditionaliste, mais je suis cependant en faveur des traditions établies de longue date, dont celles des lieutenants-gouverneurs. Je relève à la page 4-6 que les subventions qui permettent de rembourser aux lieutenants-gouverneurs le coût de leurs



those amounts are a net decrease or whether there is a change in the accounting and the decrease can be found elsewhere so that they are back to what they were before.

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, I am looking on page 4-2. I see that under "Payments Under the Lieutenant-Governor's Superannuation Act" it stays the same.

**Senator Lynch-Staunton:** I am looking at 4-6.

**The Chairman:** We are trying to root out creeping republicanism, Mr. Bickerton.

**Senator Lynch-Staunton:** And I am trying to encourage it, so I can support you on this one.

**The Chairman:** Careful, senator, you are the leader of Her Majesty's Loyal Opposition in the Senate. I remind you.

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, on page 4-6, I see that the change amounts to a grand total of about \$60,000.

**Senator Lynch-Staunton:** Why?

**Mr. Bickerton:** I will find that out and provide the committee with a response.

**Senator Bolduc:** I should like to come back to the \$155 million in contributions to the new Strategic Highway Infrastructure Program. Was that program established on the basis of the 1989 legislation, or is it only a cost-sharing agreement with the provinces?

**Mr. Bickerton:** It was a program, Mr. Chairman, that was announced in October 1999. It was included in the budget as well. If you are referring to an act, it goes back to 1989. It would not be the same.

**Senator Bolduc:** Was it the case that the Minister of Transport had the statutory authority to establish a program for financing highway infrastructure?

**Mr. Bickerton:** Mr. Chairman, I am afraid I do not know the basis for that. Again, we will try to provide that answer to you.

**Senator Corbin:** I shall be brief, Mr. Chairman. For the Canadian Broadcasting Corporation-Société Radio-Canada, I do not see any breakdown in the figures as between the two operations. They conduct themselves very much as if they were independent, yet for budgetary purposes they are all lumped in together, which does not give me a very good picture of what costs what and what services Canadians are getting for their dollars.

Why do you take that approach in the presentation of the figures? Should they not be segregated?

**Ms Danagher:** You can get that segregation every year when the corporation comes out with its annual report. It does provide that information between the French- and English-language networks.

**Senator Corbin:** For purpose of this study, why is it not broken down so we can have a discussion of it?

déplacements et d'autres frais de ce type sont en baisse. Je me demande s'il s'agit ici d'une diminution nette ou si l'on a modifié les règles comptables et s'il y a une compensation ailleurs qui fait que l'on soit resté au même niveau.

**M. Bickerton:** Monsieur le président, je regarde la page 4-2. Je peux voir que les paiements effectués au titre de la «Loi sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs» sont restés les mêmes.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je suis à la page 4-6.

**Le président:** Nous nous efforçons d'enrayer la montée du républicanisme, monsieur Bickerton.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Et je m'efforce de l'encourager, de sorte que je vous appuie sur ce point.

**Le président:** Faites attention, sénateur, vous êtes le chef de la Loyale Opposition à Sa Majesté au Sénat, je vous le rappelle.

**M. Bickerton:** Monsieur le président, à la page 4-6, je constate qu'il y a une différence qui se monte au total à quelque 60 000 \$.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Pour quelle raison?

**M. Bickerton:** Je m'en informerai et je donnerai une réponse au comité.

**Le sénateur Bolduc:** Je voudrais revenir à l'affectation de 155 millions de dollars de crédits au nouveau Programme stratégique d'infrastructure routière. Est-ce ce programme a été établi dans le cadre de la loi de 1989 ou s'agit-il uniquement d'une entente de partage des coûts passée avec les provinces?

**M. Bickerton:** C'est un programme, monsieur le président, qui a été annoncé en octobre 1999. Il a été aussi inclus dans le budget. Si vous nous renvoyez à une loi, elle remonte à 1989. Il ne s'agit pas de la même chose.

**Le sénateur Bolduc:** N'était-il pas vrai que le ministre des Transports avait le pouvoir législatif de mettre en place un programme de financement de l'infrastructure routière?

**M. Bickerton:** Monsieur le président, j'ai peur de ne pas connaître la réponse. Là encore, je m'efforcerai de vous la donner plus tard.

**Le sénateur Corbin:** Je resterai bref, monsieur le président. Au chapitre de la Canadian Broadcasting Corporation-Société Radio-Canada, je ne vois aucune répartition des comptes entre les deux entités. Ces deux sociétés sont pratiquement indépendantes dans la réalité et pourtant leurs budgets sont confondus, ce qui me permet difficilement de voir ce que coûtent les différents programmes et quels sont les services qu'obtient la population canadienne qui les subventionne.

Pourquoi présentez-vous les comptes de cette manière? Ne devraient-ils pas être séparés?

**Mme Danagher:** Vous pouvez obtenir cette répartition chaque année lorsque la société présente son rapport annuel. Il y a effectivement une ventilation entre les réseaux francophone et anglophone.

**Le sénateur Corbin:** Pourquoi ne le fait-on pas dans le cadre de cette étude afin que nous puissions en parler?

**Ms Danagher:** It is generally a very high-level macro presentation in terms of getting the spending authorities.

**Senator Corbin:** I listen to both the CBC and Radio-Canada — CBC at 7:00 and Radio-Canada at 8:00.

[Translation]

It seems like they are two different entities, not only with respect to content but also by their approach and the way they present themselves. In fact, they behave as two completely different corporations.

By law, are they considered as two distinct corporations or is simply a front for publicity and public relations? You know, I am a former employee of Radio-Canada.

[English]

**Ms Danagher:** My understanding is that it is not in the legislation. It is one service that they provide, but we are required to provide it in both official languages. The legislative act does not include a requirement to provide one service. They are two different corporations.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bickerton and Ms Danagher. That concludes our meeting.

The committee adjourned.

**Mme Danagher:** Nous nous situons de manière générale à un niveau résolument macro-économique lorsqu'il s'agit d'obtenir les autorisations de dépenses.

**Le sénateur Corbin:** J'écoute aussi bien CBC que Radio-Canada — CBC à 7 heures et Radio-Canada à 8 heures.

[Français]

On a l'impression que ce sont deux entités complètement distinctes, non seulement par le contenu mais par l'attitude et la présentation. En fait, elles se comportent comme si elles étaient deux sociétés tout à fait distinctes.

Dans la loi, sont-elles reconnues comme deux sociétés distinctes ou est-ce simplement un habit qu'elles portent à des fins de publicité ou de relations publiques? Vous savez, je suis un ancien employé de Radio-Canada.

[Traduction]

**Mme Danagher:** Je crois savoir que ce n'est pas prévu dans la loi. C'est un service dispensé en particulier, mais nous sommes tenus de le faire dans les deux langues officielles. La loi ne prévoit pas que l'on exige un seul service. Ce sont deux sociétés distinctes.

**Le président:** Voilà qui met fin à notre séance. Je remercie M. Bickerton et Mme Danagher.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada – Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

#### WITNESSES

*From the Treasury Board Secretariat:*

Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations  
& Estimates Directorate, Comptrollership Branch;

Ms Laura Danagher, Senior Director, Expenditure Operations.

#### TÉMOINS

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Mr. David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations  
prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôle

Mme Laura Danagher, directrice principale, Opérations  
dépenses.



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Wednesday, March 13, 2001 (*in camera*)  
Tuesday, March 19, 2002 (*in camera*)  
Wednesday, March 20, 2002

Issue No. 34

### First meeting concerning:

Bill C-49, An Act to implement  
certain provisions of the budget tabled in  
Parliament on December 10, 2001

### INCLUDING:

THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Supplementary Estimates "B", 2001-2002)  
THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(2001-2002 Estimates)

### APPEARING:

The Honourable David Collenette, P.C., M.P.,  
Minister of Transport  
and also  
The Honourable John McCallum, P.C., M.P.,  
Secretary of State, International and Financial Institutions

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-septième législature, 2001-2002

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mercredi 13 mars 2002 (à huis clos)  
Le mardi 19 mars 2002 (à huis clos)  
Le mercredi 20 mars 2002

Fascicule n° 34

### Première réunion concernant:

Le projet de loi C-49, Loi portant d'exécution de  
certaines dispositions du budget déposé au  
Parlement le 10 décembre 2001

### Y COMPRIS:

LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Budget supplémentaire des dépenses «B» 2001-2002)  
LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le Budget des dépenses 2001-2002)

### COMPARAISSENT:

L'honorable David Collenette, c.p., député,  
ministre des Transports  
et aussi  
L'honorable John McCallum, c.p., député,  
secrétaire d'État, Institutions financières internationales

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Ferretti Barth
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Comeau	Mahovlich
Cook	Moore
Doody	Tunney

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Comeau substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*March 20, 2002*).

The name of the Honourable Senator Cook substituted for that of the Honourable Senator Rompkey (*March 20, 2002*).

The name of the Honourable Senator Mahovlich substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*March 20, 2002*).

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Furey (*March 20, 2002*).

The name of the Honourable Senator Rompkey substituted for that of the Honourable Senator Cook (*March 19, 2002*).

The name of the Honourable Senator Wiebe substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*March 18, 2002*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Kroft (*March 14, 2002*).

The name of the Honourable Senator Furey substituted for that of the Honourable Senator Rompkey (*March 14, 2002*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Corbin (*March 13, 2002*).

The name of the Honourable Senator Tunney substituted for that of the Honourable Senator Callbeck (*March 13, 2002*).

The name of the Honourable Senator Mahovlich substituted for that of the Honourable Senator LaPierre (*March 13, 2002*).

The name of the Honourable Senator Cook substituted for that of the Honourable Senator Taylor (*March 13, 2002*).

The name of the Honourable Senator Kroft substituted for that of the Honourable Senator Banks (*March 13, 2002*).

The name of the Honourable Senator Rompkey substituted for that of the Honourable Senator Furey (*March 13, 2002*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Ferretti Barth
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Comeau	Mahovlich
Cook	Moore
Doody	Tunney

\**Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 20 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Cook est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey (*le 20 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 20 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 20 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 19 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 18 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Kroft (*le 14 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey (*le 14 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin (*le 13 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Tunney est substitué à celui de l'honorable sénateur Callbeck (*le 13 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur LaPierre (*le 13 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Cook est substitué à celui de l'honorable sénateur Taylor (*le 13 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Kroft est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 13 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 13 mars 2002*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, March 20, 2002:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Cools, seconded by the Honourable Senator Taylor, for the second reading of Bill C-49, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on December 10, 2001.

After debate,

The Bill was then read the second time

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Morin, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi le 20 mars 2002:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Cools, appuyée par l'honorable sénateur Taylor, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-49, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 10 décembre 2001.

Après débat,

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Cools propose, appuyée par l'honorable sénateur Morin, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, March 13, 2002  
(45)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 5:47 p.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bolduc, Cook, Cools, Ferretti Barth, Furey, Kroft, Mahovlich, Murray, P.C., Rompkey, P.C., and Stratton (10).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 12, 2001, the committee continued its examination of the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy in ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

After discussion, it was agreed to adopt the draft report on equalization and allow the Chairman and Deputy Chair to make any clerical changes necessary before presentation to the Senate.

At 6:27 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Tuesday, March 19, 2002  
(46)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 9:31 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Murray, P.C., Rompkey, P.C., Tunney and Wiebe (8).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 6, 2002, the committee continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2003.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 13 mars 2002  
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 17 h 47, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bolduc, Cook, Cools, Ferretti Barth, Furey, Kroft, Mahovlich, Murray, c.p., Rompkey, c.p., et Stratton (10).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 12 juin 2001, le comité poursuit son examen de l'efficacité et des améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Après discussion, il est convenu d'adopter le projet de rapport sur la péréquation et de permettre au président et au vice-président d'y apporter les modifications de forme nécessaires avant qu'il ne soit déposé au Sénat.

À 18 h 27, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mardi 19 mars 2002  
(46)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 31, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Murray, c.p., Rompkey, c.p., Tunney, et Wiebe (8).

*Également présent:* M. Guy Baumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 6 mars 2002, le comité poursuit son examen du budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.

The committee undertook discussion of its draft interim report on the 2002-03 Main Estimates.

After discussion, it was agreed to adopt the report and present it to the Senate.

At 10:10 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Wednesday, March 20, 2002  
(47)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:47 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Comeau, Cook, Cools, Ferretti Barth, Kinsella, Mahovlich, Moore, Murray, P.C., and Tunney (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Lawson and Roche (2).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 20, 2002, the committee undertook its examination of Bill C-49, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on December 10, 2001.

APPEARING:

The Honourable David Colenette, P.C., M.P., Minister of Transport;

The Honourable John McCallum, P.C., M.P., Secretary of State, International Financial Institutions.

WITNESSES:

*From the Department of Finance:*

Mr. Serge Dupont, General Director, Tax Policy Branch.

*From the Department of Transport:*

Mr. William Elliot, Assistant Deputy Minister, Safety and Security Group.

Mr. McCallum and Mr. Colenette made opening statements and with Mr. Dupont and Mr. Elliot answered questions from members of the committee.

It was moved by the Honourable Senator Cools that the committee also hear the Air Line Pilots Association International on Bill C-49.

Le comité discute de son projet de rapport sur le budget des dépenses 2002-2003.

Après discussion, il est convenu d'adopter le rapport et de le soumettre au Sénat.

À 10 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mercredi 20 mars 2002  
(47)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 47 dans la salle 705 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Comeau, Cook, Cools, Ferretti Barth, Kinsella, Mahovlich, Moore, Murray, c.p. et Tunney (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Lawson et Roche (2).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 20 mars 2002, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-49, loi portant à l'exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 10 décembre 2001.

COMPARAISSENT:

L'honorable David Colenette, c.p., député, ministre des Transports;

L'honorable John McCallum, c.p., député, secrétaire d'État, Institutions financières internationales.

TÉMOINS:

*Du ministère des Finances:*

M. Serge Dupont, directeur général, Direction de la politique de l'impôt.

*Du ministère des Transports:*

M. William Elliot, sous-ministre adjoint, Groupe de la sécurité et sûreté.

M. McCallum et M. Colenette font une déclaration et, avec M. Dupont et M. Elliot, répondent aux questions des membres du comité.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cools que le comité entende aussi le témoignage du représentant de l'Air Line Pilots Association International, au sujet du projet de loi C-49.



The question being put on the motion, it was adopted.

La question, mise aux voix, est adoptée.

At 7:37 p.m., committee adjourned to the call of the Chair.

À 19 h 37, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, March 14, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

Your Committee, to which were referred the Supplementary Estimates “B”, 2001-2002, has, in obedience to the Order of Reference of March 6, 2002, examined the said estimates and herewith presents its report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

REPORT ON THE SUPPLEMENTARY  
ESTIMATES “B” 2001-2002

INTRODUCTION

A. The Supplementary Estimates “B” 2001-2002

This is the second set of supplementary estimates for 2001-2002. The Supplementary Estimates “B” 2001-2002 were examined by the Committee on 6 March 2002. Present on behalf of the Treasury Board were Messrs Richard Neville, Deputy Comptroller General and David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate. In their examination of the Supplementary Estimates Senators continued to express an interest in a wide range of issues relating to the Government’s planned expenditures.

OVERVIEW

Table 1, below, entitled Summary of Expenditure Framework for 2001-2002 presents a broad summary of the contribution of the Supplementary Estimates to the current total estimate of government expenditures for fiscal 2001-2002.

Table 1

SUMMARY OF EXPENDITURE FRAMEWORK  
FOR 2001-2002

Budgetary Main Estimates	\$ 163.4 billion
Budgetary Estimates to Date	\$ 170.7 billion
Projected Budgetary Expenditures	\$ 169.7 billion

Source: Treasury Board

Table 2 entitled “Summary of Estimates for 2001-2002,” provides additional information on the budgetary and non-budgetary items of the changes proposed by these supplementary estimates. Overall, the estimates for this fiscal period have grown from \$165.2 billion to 174.6 billion, an increase of \$9.4 billion or 5.6%.

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 14 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l’honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Budget supplémentaire des dépenses « B » 2001-2002, a, conformément à l’ordre de renvoi du 6 mars 2002, examiné ledit Budget et présente ici son rapport.

Respectueusement soumis,

RAPPORT SUR LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE  
DES DÉPENSES «B» POUR 2001-2002

INTRODUCTION

A. Le Budget supplémentaire des dépenses « B » pour 2001-2002

Il s’agit du second budget supplémentaire des dépenses pour 2001-2002. Le Comité a examiné le Budget supplémentaire des dépenses « B » pour 2001-2002 le 6 mars 2002. MM. Richard J. Neville, sous-contrôleur général, et David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et des prévisions des dépenses, représentaient le Conseil du Trésor. Dans le cadre de leur examen du Budget supplémentaire des dépenses, les sénateurs ont continué de s’intéresser à tout un éventail de sujets concernant les projets de dépenses du gouvernement.

APERÇU

Le tableau 1 ci-après, intitulé Résumé du cadre des dépenses pour 2001-2002, présente un survol de la contribution du Budget supplémentaire des dépenses aux estimations actuelles globales des dépenses du gouvernement pour l’exercice 2001-2002.

Tableau 1

RÉSUMÉ DU CADRE DES DÉPENSES  
POUR 2001-2002

Budgétaire du Budget principal	163,4 milliards de dollars
Budgétaire du Budget des dépenses à ce jour	170,7 milliards de dollars
Budgétaire du Budget des dépenses prévues	169,7 milliards de dollars

Source : Conseil du Trésor

Le tableau 2 ci-après, intitulé Budget des dépenses à ce jour pour 2001-2002, fournit d’autres renseignements sur les postes budgétaires et non budgétaires des changements proposés par le Budget supplémentaire des dépenses. Globalement, les dépenses prévues pour cette période sont passées de 165,2 à 174,6 milliards de dollars, en hausse de 9,4 milliards de dollars ou de 5,6 p. 100



Generally, the bulk of the expenditures, are statutory expenditures that do not require a vote. However, in this instance the voted appropriations of \$2.8 billion actually exceed the total amount of \$2.2 billion requested for the Supplementary Estimates "B." This situation arises because there is a reduction of \$573.5 million in the statutory expenditures in Supplementary Estimates "B."

Table 3 below, entitled Supply to Date for 2001-2002 summarises the three appropriations that have been approved to date. *Appropriation Act No. 1* approved \$16.3 billion; *Appropriation Act No. 2* approved another \$36.1 billion; and *Appropriation Act No. 3* approved expenditures of \$4.8 billion, for a total approved to date of \$57.2 billion. The current Supplementary Estimates "B" will add a further \$2.8 billion through *Appropriation Act No. 4*, to increase the total appropriations to \$60.0 billion.

**Table 2**  
**ESTIMATES TO DATE FOR 2001-2002**

	TO BE VOTED	STATUTORY	TOTAL
(in thousands of dollars)			
<b>Main Estimates</b>			
* Budgetary	52,334,585	111,021,552	163,356,137
Non-Budgetary	76,403	1,803,601	1,880,004
	<b>\$52,410,988</b>	<b>\$112,825,153</b>	<b>\$165,236,141</b>
<b>Supplementary Estimates (A)</b>			
Budgetary	4,823,998	1,946,387	6,770,385
Non-Budgetary	6,000	176,530	182,530
	<b>\$4,829,998</b>	<b>\$2,122,917</b>	<b>\$6,952,915</b>
<b>Supplementary Estimates (B)</b>			
Budgetary	2,751,214	(360,195)	2,391,019
Non-Budgetary	28,000	(213,265)	(185,265)
	<b>\$2,779,214</b>	<b>(\$573,460)</b>	<b>\$2,205,754</b>
<b>** Unexpended Funds</b>			
Budgetary	204,112	-	204,112
Non-Budgetary	-	-	-
	<b>\$204,112</b>	<b>-</b>	<b>\$204,112</b>
<b>*** Total Estimates To Date</b>			
Budgetary	60,113,909	112,607,744	172,721,653
Non-Budgetary	110,403	1,766,866	1,877,269
	<b>\$60,224,312</b>	<b>\$114,374,610</b>	<b>\$174,598,922</b>

\* Budgetary Estimates will always differ from Projected Budgetary Expenditures due to adjustments not reflected in Estimates for such items as anticipated lapses, budgetary reductions and those expenditures already recognized in prior years.

Les dépenses sont le plus souvent des dépenses législatives, ne nécessitant pas d'autorisation du Parlement. Ici, toutefois, les crédits approuvés s'élèvent à 2,8 milliards de dollars, donc à plus que les 2,2 milliards de dollars prévus au Budget supplémentaire des dépenses « B », parce que les dépenses législatives figurant dans ce dernier ont reculé de 573,5 millions de dollars.

Le tableau 3 ci-après, Crédits à ce jour — 2001-2002, résume les trois crédits approuvés jusqu'ici. La *Loi de crédits n° 1* a approuvé 16,3 milliards de dollars; la *Loi de crédits n° 2*, 36,1 milliards de dollars et la *Loi de crédits n° 3*, 4,8 milliards de dollars, pour un total approuvé jusqu'ici de 57,2 milliards de dollars. Le Budget supplémentaire des dépenses « B » actuel ajouterait 2,8 milliards de dollars avec la *Loi de crédits n° 4*, ce qui porte les crédits à 60 milliards de dollars en tout.

**Tableau 2**  
**BUDGET DES DÉPENSES À CE JOUR 2001-2002**

	AUTORISATIONS À VOTER	DÉPENSES LÉGISLATIVES	TOTAL
(en milliers de dollars)			
<b>Budget des dépenses principales</b>			
* Budgétaire	52 334 585	111 021 552	163 356 137
Non-budgétaire	76 403	1 803 601	1 880 004
	<b>52 410 988 \$</b>	<b>112 825 153 \$</b>	<b>165 236 141 \$</b>
<b>Budget supplémentaire des dépenses (A)</b>			
Budgétaire	4 823 998	1 946 387	6 770 385
Non-budgétaire	6 000	176 530	182 530
	<b>4 829 998 \$</b>	<b>2 122 917 \$</b>	<b>6 952 915 \$</b>
<b>Budget supplémentaire des dépenses (B)</b>			
Budgétaire	2 751 214	(360 195)	2 391 019
Non-budgétaire	28 000	(213 265)	(185 265)
	<b>2 779 214 \$</b>	<b>(573 460) \$</b>	<b>2 205 754 \$</b>
<b>** Fonds non dépensés</b>			
Budgétaire	204 112	-	204 112
Non- budgétaire	-	-	-
	<b>204 112 \$</b>	<b>-</b>	<b>204 112 \$</b>
<b>*** Total du budget des dépenses à ce jour</b>			
Budgétaire	60 113 909	112 607 744	172 721 653
Non- budgétaire	110 403	1 766 866	1 877 269
	<b>60 224 312 \$</b>	<b>114 374 610 \$</b>	<b>174 598 922 \$</b>

\* Les prévisions budgétaires diffèrent toujours des prévisions budgétaires projetées en raison de rajustements dont les prévisions ne tiennent pas compte pour les postes comme les péremptions prévues, les réductions budgétaires et les dépenses comptabilisées lors d'années antérieures.

**\*\*** This amount represents unexpended funds that were appropriated in 2000-2001 for CCRA and Parks Canada and which will have been spent in 2001-2002.

**\*\*\*** Totals may differ from those shown in the Blue Book due to rounding.

Source: Treasury Board

**Table 3**  
**SUPPLY TO DATE FOR 2001-2002**

Unexpended funds appropriated in 2000-2001, which will have been spent in 2001-2002	\$204,111,562.00
<b>Three Appropriation Acts have been approved in respect of the Estimates for 2001-2002</b>	
Supply Approved to Date:	
<b>Appropriation Act No. 1, 2001-2002</b>	
Granted Interim Supply for the 2001-2002	
Main Estimates equal to an initial allocation of 3/12ths for all votes and 43 votes received additional proportions	
	\$16,343,875,327.99
<b>Appropriation Act No. 2, 2001-2002</b>	
Granted Full supply for the 2001-2002	
Main Estimates	
	\$36,067,113,419.01
<b>Appropriation Act No. 3, 2001-2002</b>	
Granted Full supply for Supplementary Estimates (A) 2001-2002	
	<u>\$4,829,997,679.00</u>
Total Approved to Date	<u>\$57,240,986,426.00</u>
Supply Awaiting Approval:	
For the whole of Supplementary Estimates (B) 2001-2002	
	<u>\$2,775,213,699.00</u>
Total for 2001-2002	\$60,016,200,125.00

Source: Treasury Board

Supplementary Estimates “B” 2001-2002 provide estimates of the spending requirements for departments and agencies of the federal government. Senators showed interest in both the general spending plans and specific items in these new estimates. Mr. Neville and Mr. Bickerton, outlined some of the significant changes in the Estimates and responded to questions from the Members of the Committee. The officials noted that these Supplementary Estimates seek Parliament’s approval to spend \$2.8 billion on expenditures (voted appropriations)for 2001-2002. They were provided for within the \$169.7 billion in overall planning for 2001-2002 as set out in the Minister of Finance’s December 2001 Budget. These Estimates were not included in the 2001-2002 Main Estimates.

**\*\*** Ce montant représente des fonds non dépensés affectés en 2000-2001 pour l’ADRC et Parcs Canada et qui auront été dépensés en 2001-2002.

**\*\*\*** Les chiffres ayant été arrondis, les totaux peuvent différer de ceux indiqués dans le Livre bleu.

Source : Conseil du Trésor

**Tableau 3**  
**CRÉDITS À CE JOUR — 2001-2002**

Fonds imprévus affectés en 2000-2001, qui auront été dépensés en 2001-2002	204 111 562 \$
<b>Trois Lois de crédit ont été approuvées à l’égard du Budget des dépenses pour 2001-2002</b>	
Crédits approuvés à ce jour :	
<b>Loi de crédits n° 1, 2001-2002</b>	
Crédits provisoires accordés pour le Budget principal des dépenses pour 2001-2002 équivalents à une affectation initiale de 3/12 <sup>e</sup> pour toutes les autorisations et 43 autorisations ont reçu des proportions supplémentaires.	
	16 343 875 327,99 \$
<b>Loi de crédits n° 2, 2001-2002</b>	
Totalité des crédits accordés pour le Budget principal des dépenses 2001-2002	
	36 067 113 419,01 \$
<b>Loi de crédits n° 3, 2001-2002</b>	
Totalité des crédits accordés pour le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour 2001-2002	
	<u>4 829 997 679,00 \$</u>
Total approuvé à ce jour	<u>57 240 986 426,00 \$</u>
Crédit en attente d’approbation :	
Pour l’ensemble du Budget supplémentaire des dépenses (B) 2001-2002	
	<u>2 775 213 699,00 \$</u>
Total pour 2001-2002	60 016 200 125,00 \$

Source : Conseil du Trésor

Le Budget supplémentaire des dépenses « B » pour 2001-2002 contient les besoins de dépenses prévus par les ministères et organismes fédéraux. Les sénateurs se sont intéressés autant aux plans de dépenses en général qu’aux postes particuliers de ce nouveau budget. MM. Neville et Bickerton, ont décrit certains des grands changements apportés au Budget et répondu aux questions des membres du Comité. Ils ont souligné que, dans ce Budget supplémentaire des dépenses, l’on demandait au Parlement d’approuver des dépenses de 2,8 milliards de dollars (crédits approuvés) pour 2001-2002. Ces dépenses avaient été prévues dans la planification globale de 169,7 milliards de dollars pour 2001-2002 présentée dans le budget de décembre 2001 du ministre des Finances. Ces prévisions n’ont pas été incluses dans le Budget principal des dépenses de 2001-2002.



These Estimates also provide information to Parliament about a net decrease of \$573.5 million in projected statutory spending from amounts forecast in the Main Estimates. The two major changes are a reduction in public debt charges of \$2.5 billion and an increase of \$1.9 billion in Employment Insurance benefit payments to recipients.

Mr. Neville reminded the Committee that a major item in these Supplementary Estimates is \$841.6 million in new funding dedicated to public security, combating terrorism, and ensuring the economic security of Canadians in the wake of the September 11 terrorist attacks. This means an increased investment in air travel safety, intelligence and policing, emergency preparedness, military support, participation in the international war on terrorism and more efficient screening of immigrants and refugees. Maintaining open borders requires enhancements to border operations and infrastructure. He noted that there are 18 separate departments and agencies that will have received funding to address needs. The leading recipients of funding for this purpose are: National Defence at \$481.6 million, the Royal Canadian Mounted Police at \$110.9 million and the Canada Customs and Revenue Agency at \$56.6 million.

In addition to the public security and anti-terrorism initiatives, Mr. Neville outlined some of the most important items affecting more than one organization for which approval is required. These include:

- \$ 392.0 million for compensation for collective agreements;
- \$100.0 million to the Canadian International Development Agency for humanitarian and transition assistance in Afghanistan and surrounding countries;
- \$98.9 million to the Canadian International Development Agency for payments to International Multilateral institutions; and
- \$125.0 million to Environment Canada and Natural Resources Canada for grants to the Canadian Federation of Municipalities.

He also addressed a number of items affecting single organizations such as:

- \$207.7 million to National Defence for increased funding to cover the provision of health care services and recruitment, retention and training activities for the Canadian Forces;
- \$199.9 million to Social Sciences and Humanities Research Council for indirect costs of University Research; and

Ces prévisions éclairent également le Parlement à propos du recul net de 573,5 millions de dollars des dépenses législatives projetées par rapport aux montants indiqués dans le Budget principal des dépenses, qui s'explique en gros par une baisse des frais de la dette publique de 2,5 milliards de dollars et une hausse des prestations d'assurance-emploi de 1,9 milliard de dollars.

M. Neville a rappelé au Comité qu'un poste important de ce budget supplémentaire des dépenses, comptant pour 841,6 millions de dollars, vise la sécurité publique, la lutte contre le terrorisme et la sécurité économique des Canadiens dans le sillage des attentats terroristes du 11 septembre. Ces sommes serviront à investir davantage dans la sécurité des voyages aériens, le renseignement et les services policiers, la préparation aux états d'urgence, le soutien militaire, la participation à la lutte internationale contre le terrorisme et la sélection plus efficiente des immigrants et des réfugiés. Pour maintenir la libre circulation des marchandises et des personnes, il faut améliorer l'infrastructure et les activités aux frontières. Il a fait remarquer que 18 ministères et organismes distincts auront reçu des fonds à cette fin. Les principaux bénéficiaires sont la Défense nationale, avec 481,6 millions, la Gendarmerie royale, avec 110,9 millions et l'Agence des douanes et du revenu du Canada, avec 56,6 millions.

M. Neville a aussi précisé certains des plus importants postes concernant plusieurs organismes pour lesquels une autorisation est demandée au Parlement :

- 392,0 millions de dollars pour la rémunération dans le cadre des négociations collectives;
- 100,0 millions de dollars à l'Agence canadienne de développement international pour fournir une aide humanitaire et faciliter la transition en Afghanistan et dans les pays avoisinants;
- 98,9 millions de dollars à l'Agence canadienne de développement international au titre de paiements à des institutions multilatérales internationales;
- 125 millions de dollars aux ministères de l'Environnement et des Ressources naturelles au titre de subventions à la Fédération canadienne des municipalités.

M. Neville a également signalé certains postes concernant un seul organisme :

- 207,7 millions de dollars à la Défense nationale pour accroître le financement des services de santé, et du recrutement, du maintien en poste et de la formation des Forces canadiennes;
- 199,9 millions de dollars au Conseil de recherches en sciences humaines au titre des coûts indirects des recherches universitaires;

- \$273.5 million to Department of Industry for additional grants.

With respect to changes in projected statutory spending, Mr. Neville reported a \$573.5 million decrease in spending previously authorized by Parliament. He reminded the Committee that the updates shown in these Supplementary Estimates are provided for information purposes only. The major statutory items to which there are changes in the projected spending amounts are:

- A decrease of \$2.5 billion to Finance for a projected decrease in public debt charges;
- A decrease of \$137.0 million to Human Resources Development Canada for the Canada Education Savings Grants; and
- A decrease of \$60.0 million to Finance for a projected decrease in transfer payments to provincial and territorial governments.

On the non-budgetary side, there is a decrease of \$217.0 million to Human Resources Development Canada for loans disbursed under the *Canada Student Financial Assistance Act*.

The last item that Mr. Neville dealt with was the matter relating to the Speaker's ruling in the House of Commons on November 22, 2001 that no authority had been sought from Parliament for grants totaling \$50 million made to the Foundation for Sustainable Development Technology in Canada, and that there remained ample time for the government to take corrective action by making the appropriate request of Parliament through the Supplementary Estimates process.

Mr. Neville stated that the Speaker's ruling has been fully addressed in the Supplementary Estimates (B) that were introduced in the Senate on March 5, 2002. Specifically, he noted that the Supplementary Estimates (B) now seek:

- Parliamentary authority for two new grants of \$25 million, one in Natural Resources Canada and one in Environment Canada, each to be given to the Foundation for Sustainable Development Technology in Canada. These estimates match the payments made in April 2001.
- Treasury Board Vote 5 will be reimbursed by listing in the Explanation of Requirements sections for both Natural Resources Canada and Environment Canada the following entries:
  - "Grant to the Foundation for Sustainable Development Technology in Canada"
  - "Gross Program Supplement"

- 273,5 millions de dollars au ministère de l'Industrie pour d'autres subventions.

Pour ce qui est des changements aux dépenses législatives projetées, M. Neville annonçait que les dépenses déjà autorisées par le Parlement avaient diminué de 573,5 millions de dollars. Il a rappelé au Comité que les mises à jour indiquées dans le Budget supplémentaire des dépenses ne sont fournies qu'à titre indicatif. Il s'agit principalement :

- d'une baisse de 2,5 milliards de dollars des crédits consentis aux Finances par suite d'une diminution prévue des frais de la dette publique;
- d'une baisse de 137 millions de dollars des fonds destinés à Développement des ressources humaines Canada au titre des subventions canadiennes pour l'épargne-études;
- d'une baisse de 60 millions de dollars des sommes destinées aux Finances en raison d'une diminution projetée des paiements de transfert aux gouvernements provinciaux et territoriaux.

Pour ce qui est des dépenses non budgétaires, les fonds prévus pour Développement des ressources humaines Canada au titre des prêts consentis en vertu de la *Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants* diminueront de 217 millions de dollars.

Le dernier point traité par M. Neville concernait la question à propos de laquelle le Président de la Chambre des communes avait rendu une décision le 22 novembre 2001, selon laquelle des subventions totalisant 50 millions de dollars consenties à la Fondation canadienne d'appui technologique au développement durable n'avaient fait l'objet d'aucune demande d'approbation du Parlement, et qu'il restait suffisamment de temps pour que le gouvernement prenne des mesures correctives en présentant une demande appropriée au Parlement par la voie du Budget supplémentaire des dépenses.

M. Neville a déclaré que le Budget supplémentaire des dépenses « B » qui a été introduit au Sénat le 5 mars 2002 répondait entièrement à la décision du Président. Il a souligné les requêtes suivantes présentées dans le Budget supplémentaire des dépenses :

- que le Parlement autorise deux nouvelles subventions de 25 millions de dollars, l'une à Ressources naturelles Canada et l'autre d'Environnement Canada, devant être accordées à la Fondation canadienne d'appui technologique au développement durable. Ces estimations concordent avec les paiements effectués en avril 2001;
- que le crédit pour éventualités 5 soit remboursé par la voie des mentions suivantes sous « Explication des besoins », pour Ressources naturelles Canada et Environnement Canada :
  - « Subvention à la Fondation canadienne d'appui technologique au développement durable »
  - « Supplément brut au programme »



- “Less: Funds available ... within Vote 10 due to reduced grant and contributions requirements”

- These entries are accompanied by a footnote that states: “Funds in the amount of \$25,000,000 were advanced from the Treasury Board Contingencies Vote to provide temporary funding for this Program. The inclusion of this item is in response to the ruling of the Speaker of the House of Commons on November 22, 2001.”

This last item continued to interest Senators who, although they understand the procedure employed to report the transactions, remain dissatisfied with the practice of creating organizations with large budgets without first presenting the initiative for consideration by Parliament. Furthermore, it is of concern to Senators that these organizations are not subject to on-going Parliamentary scrutiny.

A proposed grant of \$125 million to the Pierre Elliott Trudeau Foundation, a private not for profit foundation, is causing similar concerns for Senators. Specifically, there were questions about the degree of transparency of the Foundation's activities and whether the Foundation would be subject to review by the Auditor-General. Mr. Neville explained that any such grant as is proposed in the Estimates, is subject to negotiation of a funding agreement that lays out the obligations of the Foundation and of the government. He noted that the negotiations, which are still ongoing in this instance, must strike a balance between government control and autonomy of the Foundation. If the government exerts too much control or influence, then the transaction is no longer a grant, but perhaps an investment by the government in a public entity. Senators also inquired whether it was possible to influence the mandate of the Foundation through this negotiation of a funding arrangement. Specifically, some Senators hoped that the Foundation might consider funding deserving Canadian students who were studying abroad. Mr. Neville explained that there were limits to the influence that the Treasury Board could exert in such matters. Some Senators also expressed the view that funding of this magnitude to a foundation for the purposes indicated ought to be sought by legislation rather than a single line item in Supplementary Estimates.

Interest was indicated in the estimates of the Office of the Superintendent of Financial Institutions. In particular, Senators wanted to know if the Office was involved in tracking illegal cross-border money transaction. Mr. Neville explained how the Office plans to use its new appropriations. He also explained that the Financial Transaction and Reports Analysis Centre of Canada, which reports to the Minister of Finance, has the primary responsibility for tracking these types of transactions.

In September 2001, the Committee had examined and reported on the accumulated deferred maintenance problems of Canada's universities. At the time it was explained by these institutions that it was increasingly difficult for them to accept research grants because such grants did not provide funds to cover the indirect or overhead costs of conducting research. The Senators were pleased

- « Moins : fonds disponibles dans le vote 10 par suite d'une réduction des besoins en subventions et contributions »

- Ces mentions s'accompagneront d'une note de bas de page indiquant : « La somme de 25 millions de dollars a été avancée à même le vote pour éventualités du Conseil du Trésor pour financer à titre provisoire ce programme. La présence de ce poste fait suite à la décision du Président de la Chambre des communes du 22 novembre 2001 ».

Les sénateurs ont continué de s'intéresser à ce dernier point, car, même s'ils comprennent la démarche suivie pour déclarer ces activités, sont insatisfaits de la pratique consistant à créer des organismes dotés de budgets importants sans soumettre le projet à l'analyse du Parlement. Par ailleurs, ils craignent que ces organismes ne soient pas assujettis à l'examen continu du Parlement.

Les sénateurs entretiennent le même type de préoccupations à l'égard d'une subvention proposée de 125 millions de dollars à la Fondation Pierre Elliott Trudeau, une fondation privée à but non-lucratif. Ils s'interrogent notamment sur la transparence des activités de la Fondation et si la fondation sera assujettie à l'examen du Vérificateur Général. M. Neville a expliqué qu'une telle subvention, proposée dans le budget, est assujettie à la négociation d'une entente de financement précisant les obligations de la fondation et de l'État. De plus, ces négociations, toujours en cours, doivent permettre d'établir un juste équilibre entre le contrôle de l'État et l'autonomie de la Fondation. Si le gouvernement exerce un contrôle ou une influence trop importants, la transaction ne constitue plus une subvention mais plutôt un investissement de l'État dans une entité publique. Les sénateurs se sont également enquis de la possibilité d'influencer le mandat de la Fondation par la voie des négociations du mécanisme de financement. Plus particulièrement, certains sénateurs ont espéré que la Fondation pourrait envisager d'aider financièrement des étudiants canadiens méritoires étudiant à l'étranger. M. Neville a expliqué que le Conseil du Trésor ne pouvait exercer dans ce type de question qu'une influence limitée. De plus, certains sénateurs sont d'avis qu'un financement de cette envergure à une fondation pour les buts indiqués devrait être approuvé par législation plutôt que par un item dans le Budget supplémentaire des dépenses.

Les prévisions budgétaires du Bureau du surintendant des institutions financières ont suscité un certain intérêt. Les sénateurs ont voulu savoir en particulier si le Bureau participait aux enquêtes sur les transactions financières transfrontalières illicites. M. Neville a expliqué comment le Bureau compte utiliser ses nouveaux crédits et précisé que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, qui relève du ministre des Finances, était essentiellement responsable de ce type d'enquêtes.

En septembre 2001, le Comité avait examiné et a fait rapport sur les problèmes accumulés d'entretien différé dans les universités canadiennes. À l'époque, ces établissements avaient expliqué qu'il était de plus en plus difficile pour eux d'accepter des subventions de recherche, car ces dernières ne comportaient pas de fonds suffisants pour couvrir les coûts indirects ou les frais généraux liés

to note that the government has begun to make funding available through the Social Sciences and Humanities Research Council to cover some of these indirect expenses. Mr. Neville outlined what indirect costs this program covers.

Mr. Neville was asked about the changes in the revolving funds at the Department of Public works and Government Services. He explained the way in which these funds operate and that the Board has recently reviewed the operations of these Funds to determine their appropriateness. As a result of this review, the number of funds was reduced in keeping with the needs of the Department.

Thursday, March 14, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

TWELVETH REPORT

Your Committee, to which were referred the 2001-2002 Estimates, has, in obedience to the Order of Reference of March 1, 2001, examined the said estimates and herewith presents its final report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

FINAL REPORT ON THE  
2001-2002 ESTIMATES

INTRODUCTION

As is customary the Committee held several meetings to examine various aspects of the government's planned expenditures. In all, eight meetings were held throughout the year to examine items in both the Main Estimates and in the Supplementary Estimates. The Treasury Board appeared on four occasions, including a meeting on 30 May 2001 at which the Honourable Lucienne Robillard, President of the Treasury Board appeared. At these meetings with the Board, the President and/or her officials explained the items in the 2001-2002 Estimates, or in the Supplementary Estimates, that were of interest to the Senators.

At other meetings, the Committee examined in greater detail several aspects of the Estimates. Specifically:

- On 24 April 2001, Mr. David Kinsman, Executive Director of the Transportation Safety Board explained the process involved in the investigation of aircraft accidents in general and with regard to Swissair Flight 111 in particular;

aux recherches. Les sénateurs ont été contents de noter que le gouvernement avait commencé de mettre des fonds à la disposition des universités pour que celles-ci puissent couvrir leurs frais indirects, par l'entremise du Conseil de recherches en sciences humaines. M. Neville a précisé de quels coûts indirects ce programme traite.

M. Neville a dû expliquer les modifications apportées aux fonds renouvelables au ministère de Travaux publics et Services gouvernementaux. Il a précisé la façon dont fonctionnent ces fonds et ajouté que le Conseil avait analysé récemment ces mécanismes pour en établir la pertinence. À l'issue de cet examen, le volume de fonds a été diminué pour tenir compte des besoins du Ministère.

le jeudi 14 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déferé le Budget des dépenses 2001-2002, a, conformément à l'ordre de renvoi du 1 mars 2001, examiné ledit Budget et présente ici son rapport final.

Respectueusement soumis,

RAPPORT FINAL SUR LE BUDGET DES  
DÉPENSES POUR 2001-2002

INTRODUCTION

Comme il en a coutume, le Comité a tenu plusieurs réunions pour examiner divers aspects des dépenses prévues par le gouvernement. En tout, il a tenu huit rencontres au cours de l'année pour analyser divers postes du Budget principal et du Budget supplémentaire des dépenses. Le Conseil du Trésor a témoigné à quatre reprises, notamment le 30 mai 2001, séance à laquelle a comparu sa présidente, l'honorable Lucienne Robillard. Lors de ces réunions avec le Conseil, cette dernière ou ses représentants ont expliqué les postes du budget de 2001-2002 ou du Budget supplémentaire des dépenses auxquels les sénateurs s'intéressaient.

Lors d'autres rencontres, le Comité a étudié plus à fond plusieurs aspects du Budget, en particulier :

- Le 24 avril 2001, M. David Kinsman, directeur exécutif du Bureau de la sécurité des transports du Canada, a expliqué le processus d'enquête des accidents d'avion en général et du vol 111 de la Swissair en particulier;



- On 29 May 2001, Mr. Scott Serson, president of the Public Service Commission outlined new developments in the Public Service; and
- On 23 October 2001, Ms. Margaret Purdy, Assistant Deputy Minister at the Department of National Defence, discussed the establishment of the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparation.

The Committee reported in three earlier interim reports: the Third Report of 22 March 2001, covered the initial meeting with the Treasury Board Officials, the Eighth Report of 12 June 2001 covered the 30 May appearance of the Honourable Lucienne Robillard, the 24 April appearance of Mr. Kinsman, and the 29 May, appearance of Mr. Serson. The Tenth Report of 4 December 2001 reported on the discussion with the officials of the Treasury Board regarding the Supplementary Estimates "A" for 2001-2002. This Report, the Committee's final Report on the Estimates 2001-2002, also covers the 23 October 2001 meeting with Ms Purdy, and comments about various items that continue to be of concern to the Committee.

#### A. The Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness

In the spring of 2000, the Committee completed a study of Canada's emergency preparedness. Its report entitled: *Examination of Canada's Emergency and Disaster Preparedness* made five recommendations. Although the Committee did not request a specific response from the government on its report, the creation of the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness (OCIPEP) presented an opportunity for the Committee to conduct follow-up discussions with federal officials.

On 23 October 2001, Ms. Margaret Purdy, Assistant Deputy Minister at the Department of National Defence, appeared before the Committee to discuss the establishment of the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparation. The Senators were able to ascertain the extent to which the recommendations of the committee were accepted and implemented. It was also an opportunity to examine the role and actions of the Office during the 11 September crisis. Ms Purdy explained the working of the new Office, particularly as to how it improves on its predecessor organization the Emergency Measure Office. OCIPEP covers a broader range of concerns, which reflects the growing importance of new types of infrastructure such as the Internet. On the whole the Senators are satisfied with the creation of the new organization.

#### B. Continuing Concerns

Throughout the year, the Committee has expressed its views on a number of issues that continue to remain of concern to Senators because they relate to the authority of Parliament. The following

- Le 29 mai 2001, M. Scott Serson, président de la Commission de la fonction publique, a fait le point sur la fonction publique;
- Le 23 octobre 2001, Mme Margaret Purdy, sous-ministre adjointe au ministère de la Défense nationale, a traité de l'établissement du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile.

Le Comité a fait trois rapports provisoires antérieurs: le troisième rapport du 22 mars 2001 portait sur la première réunion avec les représentants du Conseil du Trésor, le huitième du 12 juin 2001 traitait du témoignage du 30 mai 2001 de l'honorable Lucienne Robillard, de celui du 24 avril de M. Kinsman et de celui du 29 mai de M. Serson. Le dixième rapport du 4 décembre 2001 concernait l'entretien avec le représentant du Conseil du Trésor sur le Budget supplémentaire des dépenses « A » pour 2001-2002. Le présent rapport, le Rapport final du Comité sur le budget pour 2001-2002, vise également la réunion du 23 octobre 2001 avec Mme Purdy et celle du 6 mars 2002 avec le représentant du Conseil du Trésor à propos du Budget supplémentaire des dépenses « B » pour 2001-2002. Il contient également les remarques à propos de divers postes qui continuent de préoccuper le Comité.

#### A. Le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile

Au cours du printemps 2000, le Comité a terminé son étude sur la protection civile au Canada. Dans son rapport intitulé *Examen de la protection civile au Canada*, il a formulé cinq recommandations. Bien qu'il n'ait pas demandé de réponse particulière au gouvernement à propos de son rapport, la création du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC) a présenté pour lui l'occasion de mener des discussions de suivi avec des représentants du fédéral.

Le 23 octobre 2001, Mme Margaret Purdy, sous-ministre adjointe au ministère de la Défense nationale, a témoigné devant le Comité pour discuter de la création du Bureau de protection des infrastructures essentielles et de la protection civile. Les sénateurs étaient en mesure d'évaluer la mesure dans laquelle leurs recommandations ont été acceptées et mises en œuvre. Ce fut également l'occasion d'examiner le rôle et les mesures prises par le Bureau pendant la crise du 11 septembre 2001. Mme Purdy a expliqué le fonctionnement du nouveau Bureau, surtout pour ce qui est des améliorations réalisées par rapport aux résultats obtenus par son prédécesseur, le Bureau des mesures d'urgence. Le BPIEPC se charge d'un large éventail de questions, ce qui reflète l'importance croissante des nouveaux types d'infrastructure comme Internet. Les sénateurs se sont dits satisfaits globalement de la création de ce nouvel organisme.

#### B. Préoccupations constantes

Au fil de l'année, le Comité s'est exprimé sur un certain nombre de questions qui continuent de préoccuper les sénateurs puisqu'elles touchent l'autorité du Parlement. Suit un bref

is a brief overview of those matters, which have not yet been fully addressed by the government and which will likely continue to draw the Committee's interest in the next fiscal period.

### **1. Treasury Board Contingency Vote 5 Items**

In the Other Place, and in the Senate, and in earlier examinations of the 2001-2002 Estimates by this Committee, questions were raised regarding the funding of initiatives through the use of the Treasury Board Contingency Vote 5. Specifically, Parliamentarians were concerned about the advancement of contingency funds to provide temporary funding for the creation of the Foundation for Sustainable Development Technology in Canada. These Supplementary Estimates "B" 2001-2002 contain two items of \$25,000,000 each, in response to the ruling of the Speaker of the House of Commons on 22 November 2001. Although these items might address the original objections of parliamentarians, there continues to be concern among Senators regarding the use of Contingency Vote 5 to fund government initiatives. The Committee hopes to examine the question further with a view to recommending changes to the policy and practice of the government in the use of this Vote.

### **2. Foundations and Agencies**

On 28 March 2001 the outgoing Auditor General, Mr. Denis Desautels appeared before this Committee and expressed his concern that government transactions were becoming less transparent. He was especially concerned that federal spending on programs lacked accountability because a number of the newer agencies and foundations operated at arms length from government and were not subject to the usual financial supervision. This includes both large agencies such as the Canada Customs and Revenue Agency, and numerous small foundations that oversee relatively large budgets such as the Foundation for Sustainable Development Technology in Canada, the Canada Foundation for Innovation, etc. Senators questioned the process by which these organizations are created and operate. The Committee intends during the coming fiscal year to examine in greater detail this process of initiating new government programs that are not subject to the scrutiny of Parliament.

### **3. Reform of the Public Service**

In February 1999, the Committee submitted a report entitled *Retention and Compensation Issues in the Public Service*. It drew attention to a loss of experienced managers in the government. This arose because of a growing problem of retention of government employees, and the potential for a massive loss of senior public servants who were approaching retirement age. During the last year the Committee has continued to monitor public service issues through its discussions with the President of the Public Service Commission regarding ongoing efforts by the government to retain public service employees and to attract new recruits. During these discussions Senators were concerned to learn about the abandonment in some cases of the merit principle in the selection and promotion of public servants. In particular, they are alarmed that the creation of new federal agencies such as

survol de ces questions, que le gouvernement n'a pas encore complètement traitées et qui devraient continuer d'intéresser le Comité au cours du prochain exercice.

### **1. Crédit n° 5 pour éventualités du Conseil du Trésor**

À l'autre place, au Sénat et lors des examens antérieurs du Budget pour 2001-2002 effectués par le Comité, on s'est interrogé sur le financement de projets au moyen du crédit n° 5 pour éventualités du Conseil du Trésor. Les parlementaires se sont inquiétés notamment de l'avance de fonds pour éventualités dans le but d'accorder un financement provisoire pour la création de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. Le Budget supplémentaire des dépenses « B » pour 2001-2002 contient deux postes de 25 millions de dollars chacun, qui font suite à la décision du Président de la Chambre des communes du 22 novembre 2001. Bien que ces postes puissent répondre aux objections initiales des parlementaires, les sénateurs continuent de s'inquiéter de l'utilisation de ce crédit n° 5 pour éventualités pour financer des projets gouvernementaux. Le Comité espère examiner la question plus à fond dans le but de recommander des changements à la politique et aux pratiques du gouvernement à cet égard.

### **2. Fondations et agences**

Le 28 mars 2001, le vérificateur général de l'époque, M. Denis Desautels a témoigné devant le Comité et exprimé sa crainte que les activités du gouvernement ne deviennent moins transparentes. Il redoutait tout particulièrement que les dépenses fédérales en programmes ne s'assortissent pas de mécanismes redditionnels, puisqu'un certain nombre d'organismes et de fondations plus nouvelles fonctionnent de façon autonome par rapport au gouvernement et ne sont pas assujettis à la supervision financière habituelle. Il s'agit notamment de grands organismes, comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada, et de nombreuses petites fondations qui supervisent des budgets relativement importants, comme la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable et la Fondation canadienne pour l'innovation. Les sénateurs s'interrogent sur le processus par lequel ces organismes sont créés et fonctionnent. Le Comité compte examiner plus à fond au cours de l'exercice ce processus de lancement de nouveaux programmes gouvernementaux non sujets à l'examen du Parlement.

### **3. Réforme dans la fonction publique**

En février 1999, le Comité a présenté un rapport intitulé *Le maintien en poste et la rémunération dans la fonction publique*. Ce rapport signalait le départ de nombreux gestionnaires expérimentés au gouvernement, qui tient au fait qu'il est de plus en plus difficile de retenir les fonctionnaires et qu'un nombre important de hauts fonctionnaires sont sur le point de prendre leur retraite. Au cours de l'année écoulée, le Comité a continué de suivre la question par la voie de discussions avec le président de la Commission de la fonction publique à propos des efforts constants que le gouvernement déploie pour retenir ses employés et attirer de nouvelles recrues. Au cours de ces discussions, les sénateurs ont appris avec inquiétude de l'abandon dans certains cas du principe du mérite lors de la sélection et de la promotion des fonctionnaires. Ils ont été



Parks Canada, the Canada Food Inspection Agency and the Canada Custom and Revenue Agency (CCRA) removes a large number of federal employees from under the Public Service Employment Act, and away from its guiding principles. While Mr. Serson assured the Committee that the Public Service Commission has some power to review the personnel operations of these organizations, he felt it was too early to assess the situation. The Committee intends to continue to monitor this matter.

On Wednesday, 30 May 2001, the Honourable Lucienne Robillard, President of the Treasury Board appeared before the Committee and addressed several issues that deal with the management and reform of the public service. Foremost in the minds of Senators were questions concerning the introduction of measures to protect whistleblowers. Several Senators expressed a need for legislation that would contain provisions similar to those found in Bill S-6: *The Public Service Whistleblowing Act*, on which this Committee had reported on 28 March 2001. The Minister did not believe that legislative measures were needed at the time to protect those public servants who reveal wrongdoing in the government. However, she did believe that the current process needed reform. In the fall the government introduced a policy that claims to provide a clearer statement of ethics and values in the public service as well as a process to follow in dealing with the discovery of wrongdoing in government agencies and departments. The Committee has not yet had the opportunity to discuss this new policy with the Minister. However, the Committee will proceed with a comparison of the government's initiative and the provisions of Bill S-6 during the coming fiscal year.

notamment alarmés par le fait que les nouvelles agences fédérales comme Parc Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) ponctionneraient un grand nombre d'employés fédéraux et pourraient échapper aux principes directeurs de la fonction publique. M. Serson a assuré le Comité que la Commission de la fonction publique avait certains pouvoirs pour ce qui est de la supervision de la gestion des ressources humaines de ces organismes mais qu'il était encore trop tôt pour se prononcer. Le Comité compte continuer à suivre la question.

Le mercredi 30 mai 2001, l'honorable Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor, a témoigné devant le Comité et traité de plusieurs questions portant sur la gestion et la réforme de la fonction publique. Les sénateurs se préoccupaient essentiellement de l'introduction de mesures visant à protéger les dénonciateurs. Plusieurs sénateurs ont dit qu'il serait nécessaire d'adopter des mesures législatives contenant des dispositions analogues à celles du projet de loi S-6, *Loi sur la dénonciation dans la fonction publique*, à propos duquel le Comité a soumis un rapport le 28 mars 2001. La ministre n'estime pas que les mesures législatives sont nécessaires pour le moment pour protéger les fonctionnaires qui divulguent des méfaits commis au gouvernement. Elle a dit toutefois estimer que le processus actuel avait besoin d'être remanié. À l'automne, le gouvernement a introduit une politique qui devrait énoncer de façon plus claire le code moral et les valeurs de la fonction publique ainsi que la démarche à suivre en cas de découverte de méfaits dans les agences et ministères fédéraux. Le Comité n'a pas encore eu l'occasion de discuter de cette nouvelle politique avec le ministre. Il procédera à une comparaison de l'initiative du gouvernement et des dispositions du projet de loi S-6 au cours de l'exercice à venir.

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 20, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-49, to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on December 10, 2001, met this day at 5:47 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum. Our witnesses are two cabinet ministers, the Honourable John McCallum, Secretary of State for International Financial Institutions, who has carriage of this bill in the House of Commons, and the Honourable David Collenette, Minister of Transport, who has the pleasant duty of administering the more substantive and controversial aspects of it.

**The Honourable John McCallum, Secretary of State (International Financial Institutions) Department of Finance:** Mr. Chairman, honourable senators, thank for the chance to appear before you on this bill.

I would like to cover two aspects. The first is the air travellers security charge and the second has to do with two strategic investments. I will leave the transportation elements of the bill to my colleague.

I would like to make a few points about the security charge. The total security charges in the budget arising from the events of September 11 were approximately \$7.7 billion over five years, whereas the air security side is \$2.2 billion. We thought it not unreasonable to ask the major users of airlines to pay for the cost of that additional security. It is not by any means the full cost.

The second point I would make is that for travel within Canada, the charge will apply to flights connecting those airports where the Canadian Airport Transport Security Authority will have authority for passenger screening and where security enhancements are planned. The charge will not apply to flights to or from remote airports.

The government is absolutely committed to reviewing this measure in the fall. If it appears that the revenues are likely to exceed the expenditures over this period of five years, then the government is committed to reducing the charge. We are also open to suggestions from parliamentarians and from the airline industry on the structure of the charge.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-49, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 10 décembre 2001, se réunit aujourd'hui à 17 h 47 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorable sénateurs, nous avons le quorum. Nos témoins sont deux ministres du Cabinet, l'honorable John McCallum, Secrétaire d'État (Institutions financières internationales), qui pilote le projet de loi à la Chambre des communes, et l'honorable David Collenette, ministre des Transports, qui a l'agréable tâche d'administrer les aspects les plus significatifs et les plus controversés.

**L'honorable John McCallum, secrétaire d'État (Institutions financières internationales), ministre des Finances:** Je vous remercie, monsieur le président, de me donner l'occasion de comparaître devant vous pour discuter du projet de loi.

J'aimerais m'intéresser à deux aspects. Le premier est le droit pour la sécurité des passagers des transports aériens, et le second, les investissements stratégiques. Je vais laisser à mon collègue le soin de traiter des éléments du projet de loi se rapportant au transport.

J'aimerais dire quelques mots au sujet du droit sur la sécurité. Dans le budget, les frais totaux se rapportant à la sécurité à la suite des événements du 11 septembre s'élevaient à environ 7,7 milliards de dollars sur cinq ans, tandis que le coût du volet lié au transport aérien s'élevait à 2,2 milliards de dollars. Nous avons pensé qu'il n'était pas déraisonnable de demander aux principaux utilisateurs des compagnies aériennes d'assumer les coûts de ces mesures de sécurité additionnelles. Il ne s'agit pas des coûts totaux, tant s'en faut.

Le deuxième point que je veux soulever est le suivant: pour les déplacements intérieurs, le droit s'appliquera aux vols effectués entre les aéroports où l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien sera responsable du contrôle des passagers et où des mesures de sécurité accrues sont prévues. Il ne s'appliquera pas aux vols en provenance ou à destination de petits aéroports éloignés.

Le gouvernement est résolument déterminé à revoir la mesure l'automne prochain. Si on constate que les recettes excéderont vraisemblablement les dépenses au cours de la période de cinq ans, le gouvernement entend réduire le droit. Nous sommes également ouverts aux suggestions des parlementaires et de l'industrie aérienne sur la structure du droit.



*[Translation]*

Regarding strategic investments, I now want to briefly discuss two of the strategic investments that were announced in the budget. The first establishes the Canada Strategic Infrastructure Fund, with a minimum of \$2 billion in funding, to help meet the need for large infrastructure projects in Canada.

Working with provincial and municipal governments and the private sector, the Fund will provide assistance for large infrastructure projects in areas like highways and rail, local transportation, tourism and urban development, and water and sewage treatment.

The second strategic investment involves the \$500 million Canada Fund for Africa that was announced to help implement the New Partnership for Africa's Development Initiative, which G8 leaders have pledged to support. The Canada Fund for Africa will establish a government program to provide funding for activities that are designed to help reduce poverty, provide primary education, and set Africa on a sustainable path to a brighter future.

*[English]*

I might add, Mr. Chairman, the Prime Minister has had some early indicators of success in trying to get the Americans and the Europeans onside, and will be visiting a number of African countries in the near future. Certainly, it is the intention that the Africa Fund, and other measures to assist Africa, which is certainly the most desperate continent on this planet, will be a great success at the G8 meeting.

*[Translation]*

The remaining measures in the bill further encourage the acquisition of skills and learning, enhance fairness in the tax system, and improve parental benefits under the E.I. program.

*[English]*

In conclusion, Mr. Chairman, the budget was developed at a time of crisis following September 11. There was a mood for strong action to improve security in air transport and also other areas. This is what the government has done.

At the same time, it was made clear in the budget that we have not forsaken our longer-term plans to reduce taxes and debt and to favour major social investments in areas of high priority, and in particular, from a Finance point of view, not to return to deficit.

We are on track in these areas.

**The Chairman:** Thank you, Mr. McCallum.

*[Français]*

En ce qui concerne les investissements stratégiques, j'aimerais traiter de deux investissements qui ont été annoncés dans le budget. Le premier de ces investissements a trait à la constitution du fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, doté d'un budget minimal de deux milliards de dollars, pour permettre d'exécuter de grands projets d'infrastructures au Canada.

De concert avec les administrations provinciales et municipales ainsi qu'avec le secteur privé, le fonds contribuera à de grands projets d'infrastructures dans des domaines comme les routes et les chemins de fer, le transport régional, le tourisme et l'aménagement urbain, de même que le traitement des eaux et d'épuration des eaux usées.

Le deuxième investissement stratégique a trait au fonds canadien pour l'Afrique, d'une valeur de 500 millions de dollars, pour favoriser la mise en oeuvre du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, une initiative que les dirigeants du G8 se sont engagés à appuyer. Le fonds canadien pour l'Afrique établira un programme gouvernemental chargé de financer des activités qui contribueront à réduire la pauvreté, à fournir l'enseignement primaire de base et à placer de façon durable l'Afrique sur la voie d'un meilleur avenir.

*[Traduction]*

J'ajoute, monsieur le président, que le premier ministre a reçu certains signes précoces de réussite dans ses tentatives pour convaincre les Américains et les Européens de s'associer à l'initiative. Dans un proche avenir, il rendra visite à un certain nombre de pays africains. Il est certain qu'on entend faire du Fonds pour l'Afrique et d'autres mesures d'aide à l'Afrique, qui est assurément le continent le plus désespéré de la planète, une grande réussite à l'occasion de la rencontre des pays du G8.

*[Français]*

Les autres mesures prévues dans le projet de loi visent l'acquisition de compétence et l'apprentissage relevant du caractère équitable du régime fiscal, et améliorent les prestations parentales versées dans le cadre de l'assurance-emploi.

*[Traduction]*

En conclusion, monsieur le président, le budget a été élaboré dans l'atmosphère de crise qui a fait suite au 11 septembre. L'humeur était alors à la prise de mesures vigoureuses pour améliorer la sécurité du secteur aérien et d'autres secteurs. C'est ce que le gouvernement a fait.

En même temps, il a indiqué clairement dans le budget qu'il ne renonçait pas à ses projets à plus long terme visant la réduction des impôts et de la dette. Il n'a pas non plus renoncé aux investissements sociaux majeurs dans des domaines prioritaires, conscient, en particulier du point de vue du ministère des Finances, de la nécessité de ne pas revenir à l'époque des déficits.

Nous sommes sur la bonne voie.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur McCallum.

Mr. McCallum is a relatively new minister and a relatively new member of Parliament. I cannot resist sharing with you something from a profile that was written of him a couple of weeks ago in *Maclean's* magazine by Peter C. Newman. He writes:

When I interviewed him last week, McCallum was still suffering from the post coital glow of having been named to the federal cabinet...

I do not know whether he is still emitting that glow or whether honourable senators would be the best judges of it if he were.

Mr. Collenette has been around since 1974. He is the most senior privy councillor in the government after the Prime Minister. Therefore, he needs no introduction.

Welcome, minister. Thank you for coming.

**Hon. David M. Collenette, Minister of Transport:** Mr. Chairman, I can assure you that the glow is still present.

[Translation]

I am pleased to be here today to discuss the creation of the Canadian Air Transport Security Authority.

[English]

Since September 11, the government has spent about \$100 million for enhancements of pre-board screening practices, heightened security at airports, purchase of explosive detection systems and a program of armed police officers onboard selected domestic and international flights.

It is now required that cockpit doors be locked for the full duration of flights. Screenings at airports now include additional features such as more secondary hand searches, screening for special objects like knives and a positive baggage-matching program.

We will soon be mandating new requirements to protect the flight decks of commercial aircraft. I am sure you are well aware of this because honourable senators travel and have been subjected to these new procedures.

As a country, we have always had an enviable record of aviation safety and security and we are committed to taking the necessary measures to keep it that way. This commitment is reflected in the budget, which announced our intention to create the Canadian Air Transport Security Authority and provide \$2.2 billion in funding to implement its mandate.

First, I wish to reaffirm that Transport Canada will continue to regulate the provision of security services. We are dedicating new resources, including hiring additional inspectors, to increase the

M. McCallum est un ministre relativement nouveau et un député relativement nouveau. Je ne peux résister à la tentation de vous lire un extrait du profil que Peter C. Newman lui consacrait il y a deux ou trois semaines dans le magazine *Maclean's*. Il écrit:

Quand je l'ai interviewé la semaine dernière, M. McCallum arborait toujours l'éclat postcoïtal de celui qui vient d'être nommé au Cabinet fédéral [...]

Je ne sais trop s'il projette toujours cet éclat. Je laisse aux honorables sénateurs le soin d'en juger.

M. Collenette est ici depuis 1974. Il est le plus ancien membre du Conseil privé du gouvernement après le premier ministre. Il se passe donc de présentation.

Soyez le bienvenu, monsieur le ministre. Merci d'être venu.

**L'honorable David M. Collenette, ministre des Transports:** Monsieur le président, je tiens à vous donner l'assurance que l'éclat est toujours présent.

[Français]

Cela me fait plaisir de comparaître devant vous pour discuter de la création de l'administration canadienne de la sûreté du transport aérien.

[Traduction]

Depuis le 11 septembre, on a dépensé quelque 100 millions de dollars pour l'amélioration des pratiques de contrôle pré-embarquement, l'accroissement de la sûreté aux aéroports, l'acquisition de systèmes de détection d'explosifs et la mise en place d'un programme de policiers armés à bord de certains vols intérieurs et internationaux.

Il faut maintenant que les portes du poste de pilotage soient verrouillées pendant toute la durée du vol. Le contrôle aux aéroports comprend de nouveaux éléments, comme un plus grand nombre de deuxième fouilles manuelles, le contrôle pour la détection d'objets spéciaux, tels des couteaux, et un programme d'appariement positif des bagages.

De même, nous mettrons bientôt en œuvre de nouvelles exigences pour la protection des postes de pilotage des aéronefs commerciaux. Je suis certain que les honorables sénateurs, parce qu'ils voyagent et ont fait l'objet de ces nouvelles procédures, sont parfaitement au courant.

En tant que pays, le Canada a toujours joui d'une fiche enviable au chapitre de la sécurité et de la sûreté de l'aviation, et nous sommes déterminés à prendre les mesures nécessaires pour qu'il continue d'en être ainsi. Cet engagement a été exprimé dans le budget, où nous avons annoncé notre intention de créer l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et d'affecter un fonds de 2,2 milliards de dollars à la réalisation de son mandat.

Je tiens à réaffirmer d'abord la volonté de Transports Canada de continuer à réglementer la fourniture des services de sûreté. Nous affectons les ressources supplémentaires, notamment de



level of security in the air transport system by adjusting requirements, as appropriate, and ensuring compliance through an enforcement program.

*[Translation]*

The new Authority will be responsible for delivering a number of key air transport security services. It will be required to demonstrate that consistent, effective, and highly professional service is being delivered, at or above the standards set by Transport Canada regulations. This separation between the delivery of services and the regulating and monitoring of services respects the distinction between the two functions and enhances the checks and balances in the system.

*[English]*

The primary job of the new authority will be to provide effective, efficient and consistent screening of people, and their belongings, who have access to aircraft or restricted access areas at designated airports. The government will provide the authority with up to \$128 million a year for pre-board screening services.

You may recall that pre-board screening is presently the responsibility of the airlines, which have been paying an annualized rate of approximately \$100 million since September 11. The authority will immediately take over paying for pre-board screening from the airlines, thereby relieving them of this ongoing obligation.

The authority will have the power to recruit and deploy its own screening officers, enter into arrangements for local delivery with security contractors, or authorize airport operators to provide these services.

All screening contractors and screening officers, regardless of who employs them, will have to be certified by the authority on the basis of criteria that are at least as stringent as those for Transport Canada regulations and standards.

The authority will also be able to establish contracting policies to address certain basic working conditions such as wages and hour of work that can affect the ability of screening officers to do their job effectively.

In addition to certification and pre-board screening, the authority will be responsible for the acquisition, deployment and maintenance of explosive detection systems and conventional pre-board screening equipment at airports, contributions for airport policing related to civil aviation security measures, and contracting with the RCMP for armed police officers onboard aircraft.

nouveaux inspecteurs, pour augmenter le niveau de sûreté du réseau de transport aérien par la modification des exigences s'il y a lieu et la mise en œuvre d'un programme d'application de la loi.

*[Français]*

La nouvelle administration aura la responsabilité d'assurer un certain nombre de services clé pour la sûreté du transport aérien. Elle sera tenue de démontrer que des services uniformes, efficaces et hautement professionnels sont fournis et qu'ils sont conformes ou supérieurs aux normes prescrites par les règlements de Transports Canada. Cette distinction entre la fourniture des services, d'une part, et leur réglementation et surveillance, d'autre part, respecte celle qui est faite entre les deux fonctions et améliore les mécanismes d'équilibre dans le réseau.

*[Traduction]*

La nouvelle Administration aura pour tâche principale d'assurer un contrôle efficace, efficient et uniforme des personnes, y compris leurs effets personnels, qui ont un accès à un aéronef ou à une zone réglementée aux aéroports désignés. Le gouvernement versera à l'Administration la somme annuelle de 128 millions de dollars pour la fourniture de services de contrôle pré-embarquement.

Comme vous le savez peut-être, le contrôle pré-embarquement relève présentement des compagnies aériennes, qui paient un tarif annualisé d'environ 100 millions de dollars depuis le 11 septembre. L'Administration prendra immédiatement la relève et assumera les frais des services de contrôle pré-embarquement, déchargeant ainsi les compagnies aériennes de cette obligation permanente.

L'Administration sera habilitée à recruter et à redéployer ses propres agents de contrôle, à conclure des accords avec des fournisseurs locaux de services de contrôle ou à autoriser les exploitants d'aéroport à fournir eux-mêmes ces services.

Tous les fournisseurs de services de contrôle et agents de contrôle, quel que soit leur employeur, devront être certifiés par l'Administration en fonction de critères qui sont à tout le moins aussi rigoureux que ceux prévus dans les règlements et les normes de Transports Canada.

L'Administration pourra aussi établir des politiques contractuelles à l'égard de certaines conditions de travail, comme les salaires et les heures de travail, qui sont susceptibles d'influer sur la capacité d'un agent de contrôle de s'acquitter efficacement de ses tâches.

Outre la certification et le contrôle pré-embarquement, l'Administration aura la responsabilité d'acquérir, de déployer et d'entretenir des systèmes de détection d'explosifs et des équipements conventionnels de contrôle pré-embarquement aux aéroports, de verser des contributions pour des services de police reliés à des mesures de sûreté de l'aviation civile et de conclure une entente avec la Gendarmerie royale du Canada pour assurer la présence d'agents armés à bord d'aéronefs.

The government will be providing the authority with more than \$1 billion over the next five years for the purchase, deployment and maintenance of new explosive detection systems at designated Canadian airports.

I would like now to describe how the authority will be governed. The authority will be a Crown corporation, accountable to Parliament through the Minister of Transport for the delivery of consistent, effective and highly professional service at or above the standards set by Transport Canada regulations.

We will have a board of directors of 11 members appointed by government, of whom airlines will nominate two and airport operators will nominate two.

I should note that while there are many interested parties who will be affected by the operations of the authority, it is not possible to set aside a seat on the board of directors to represent each stakeholder group.

I have already committed that among the seven government representatives, there will be a person or persons sensitive to organized labour's goals and ideals, and similarly for the tourist industry and other affected stakeholder groups.

[Translation]

Like other Crown corporations, the Authority will be required to prepare an annual report and a summary of its corporate business plan to be tabled in Parliament by the Minister of Transport. The Auditor General of Canada will be the Authority's auditor, with full access to all information, data and documents of the Authority.

[English]

The target date for the authority to be up and running is April 1, 2002, should Parliament so consent. As of this date, the authority will begin to pay for the air transport security services under its mandate, including pre-board screening.

With the creation of the new authority, Canadian air travellers will benefit from effective, efficient and consistent screening at airports. In a few minutes, Mr. McCallum and I will be pleased to answer your questions, particularly in regard to discussions between Transport Canada and Finance that led to the \$12 charge, as this has been the subject of some public discussion.

I underscore the fact that by March 31, 2002, the government will have already spent \$100 million. That is money out the door without corresponding revenues. In addition, on April 1, the authority will assume the \$100-million cost now paid by the airlines, which will ramp up by year's end to \$128 million, largely because of higher salaries for screeners and better training. Finally, in fiscal 2001-02, the authority will pay out a further

Le gouvernement accordera à l'Administration plus de 1 milliard de dollars au cours des cinq prochaines années pour l'acquisition, le déploiement et l'entretien de nouveaux systèmes de détection d'explosifs à des aéroports désignés du Canada.

Permettez-moi maintenant de vous entretenir de son mode de gestion. L'Administration sera une société d'État, responsable devant le Parlement, par l'intermédiaire du ministre des Transports, de la fourniture de services uniformes, efficaces, hautement professionnels et conformes aux normes énoncées dans les règlements de Transports ou les dépassant.

Elle comprendra un conseil d'administration composé de 11 membres nommés par le gouvernement. La nomination de deux de ces membres sera proposée par les compagnies aériennes et celle de deux autres, par les exploitants d'aéroport.

Je précise que même si les activités de l'Administration visent de nombreuses parties intéressées, il est tout à fait impossible de prévoir la représentation de chaque groupe d'intervenants au sein du conseil d'administration.

J'ai déjà pris l'engagement d'inclure dans les sept représentants gouvernementaux une ou plusieurs personnes qui seront sensibles aux objectifs et aux idéaux du mouvement syndical ainsi qu'à ceux de l'industrie touristique et d'autres groupes d'intervenants intéressés.

[Français]

À l'instar des autres sociétés d'État, l'administration devra rédiger un rapport annuel et un sommaire de son plan d'entreprise, que le ministre des Transports présentera au Parlement. Le vérificateur général du Canada sera le vérificateur de l'administration. À ce titre, il aura accès à tous les renseignements, à toutes les données et à tous les documents de l'administration.

[Traduction]

La date cible pour la création de l'Administration est le 1<sup>er</sup> avril 2002. C'est à compter de cette date qu'elle commencera à assumer le coût de tous les services de sûreté du transport aérien prévus dans son mandat, notamment le contrôle pré-embarquement.

Monsieur le président, la création de la nouvelle Administration permettra d'offrir aux voyageurs canadiens des services de contrôle efficaces, efficaces et uniformes aux aéroports. Dans quelques minutes, M. McCallum et moi nous ferons un plaisir de répondre à vos questions, en particulier en ce qui a trait aux discussions entre Transports Canada et le ministère des Finances qui ont débouché sur l'imposition du droit de 12 \$, cette question ayant fait l'objet de certain débat public.

Je souligne que, au 31 mars 2002, le gouvernement aura déjà dépensé 100 millions de dollars. Il s'agit de dépenses nettes que ne compensent pas des recettes correspondantes. En outre, le 1<sup>er</sup> avril, l'Administration assumera les frais de 100 millions de dollars que les compagnies aériennes ont maintenant à leur charge, ce qui, à la fin de l'année, totalisera une somme de 128 millions de dollars, principalement en raison du salaire plus



\$200 million for ADS equipment. By March 31, 2003, federal outlays will be approximately \$428 million that must be financed through the charge.

*[Translation]*

**Senator Bolduc:** Is the Minister of Transport being realistic when he says that the Authority is prepared to launch its operations in a week's time?

**Mr. Collenette:** Unquestionably, yes. The Department of Transport has already undertaken the preparations and currently, all airline company officials are poised to continue providing the service. The department has negotiated contracts with the airlines and with current management. The transition will proceed smoothly and existing contracts will be renewed until such time as new negotiations take place. The department is not anticipating any problems with the service.

**Senator Bolduc:** In other words, you are taking a group of Transport Canada employees and creating a Crown corporation?

**Mr. Collenette:** We are making preparations with government officials for the transition. We have taken two of our directors generals, namely those representing Quebec and British Columbia, and a team has been formed within the department.

On April 1, we will continue operating with the airport personnel already in place. However, in the coming months, we will renegotiate contracts and impose additional standards. We do not anticipate any problems resulting from the passage of this bill.

**Senator Bolduc:** Basically, employees will attend to operational duties.

*[English]*

Why would you create a government corporation to carry out operational duties instead of an administrative organization within the ministry?

**Mr. Collenette:** The cabinet took the position that obviously we had to improve security and that the status quo was not satisfactory.

When airline screening began in approximately 1971, it was the responsibility of the airlines. Obviously the airlines, especially in the recent environment, are interested in providing the service at the cheapest cost. There have been questions as to whether or not the quality of service was adequate. We believe that it could improve. We believe that security was good up until September 11, but those events required higher standards and better-trained personnel.

élevé des agents de contrôle et de l'amélioration de leur formation. Enfin, au cours de l'exercice 2001-2002, l'Administration versera une somme additionnelle de 200 millions de dollars pour faire l'acquisition de matériel de surveillance dépendante automatique. D'ici le 31 mars 2003, le fédéral aura dépensé quelque 428 millions de dollars, somme qu'il devra récupérer au moyen du droit.

*[Français]*

**Le sénateur Bolduc:** Le ministre des Transports est-il réaliste lorsqu'il dit que cela commencera dans une semaine?

**M. Collenette:** Oui, sans doute. Le ministère des Transports a déjà commencé la préparation et, à l'heure actuelle, tous les officiers des compagnies aériennes s'apprêtent à continuer le service. Le ministère a négocié des contrats avec les compagnies aériennes et avec la gestion actuelle. La transition se fera bien et les contrats en place seront renouvelés jusqu'à ce que d'autres négociations aient lieu et que le ministère n'entrevoie aucun problème avec le service.

**Le sénateur Bolduc:** Autrement dit, vous prenez un groupe d'employés du ministère des Transports et vous en faites une corporation de la Couronne?

**M. Collenette:** Nous préparons la transition avec la gestion au sein du Parlement. Nous avons retiré deux de nos directeurs généraux, celui du Québec et celui de la Colombie-Britannique, et une équipe s'est créée au sein du ministère.

Le 1<sup>er</sup> avril, nous continuerons avec le personnel en place dans les aéroports, mais dans les prochains mois nous allons renégocier les contrats et imposer d'autres standards. On ne prévoit pas de problèmes suite à l'adoption de ce projet de loi.

**Le sénateur Bolduc:** Monsieur le ministre, les employés auront essentiellement des tâches opérationnelles.

*[Traduction]*

Pourquoi créer une société d'État pour s'occuper de tâches opérationnelles au lieu d'un organisme administratif à l'intérieur du ministère?

**M. Collenette:** Le Cabinet a décidé qu'il fallait absolument améliorer la sécurité et que le statu quo n'était pas satisfaisant.

Lorsqu'il a débuté en 1971 environ, le triage des passagers aériens relevait de la responsabilité des compagnies aériennes. De toute évidence, les compagnies aériennes, en particulier dans le contexte récent, tiennent à offrir le service au meilleur coût possible. On a soulevé des questions au sujet de la qualité suffisante ou insuffisante du service. Nous pensons qu'il pourrait être amélioré. Nous pensons que la sécurité était bonne jusqu'au 11 septembre, mais ces événements exigent des normes plus élevées et un personnel mieux formé.

As a result, we decided to create, through this bill, a regime of federally regulated employees who will wear the same uniforms, offer a higher level of standard, receive better pay, and give greater assurance to the travelling public that their needs are being met.

[Translation]

**Senator Bolduc:** One way to bring employees salaries up to date is to take these employees out of the public service and make them part of a Crown corporation.

**Mr. Collenette:** That is one of the end results of this bill.

**Senator Bolduc:** However, as a Crown corporation —

[English]

I suppose an independent board will drive the operations along with the chief executive officer. Possibly, directives will be issued. The minister will be in a position to issue directives?

**Mr. Collenette:** That is correct in regard to security matters, but we will not interfere with administration. The board will be independently run and accountable to the minister through Parliament, but there will be safety-related directives. We are the regulator, and thus we will have the responsibility to direct the authority to improve standards, if that is our wish.

**Senator Bolduc:** In certain cases, there may be information that you would not want the Auditor General to bring before Parliament. We understand that. What are the criteria?

**Mr. Collenette:** The Auditor General has total, absolute and utter access to all documents, whether or not they are high security. There is a limit to information that the Auditor General or anyone else can impart publicly. We have not previously had armed police on planes. We do not wish to tip off any potential terrorists or others as to the frequency or the flights where these particular police officers would be present. However, that information must be made available, in confidence, to the Auditor General.

**Senator Bolduc:** Will your relationship with the authority be something like that between the Solicitor General and the RCMP, for example?

**Mr. Collenette:** I do not interfere in the day-to-day operations of Crown corporations such as VIA Rail. They must file business plans. The government can issue directives on transportation policy, but we do not interfere on a day-to-day basis.

I am not sure how the RCMP operates in relationship to the Solicitor General. Certainly, as a former Minister of Defence, I know how the military operated within the department. However, that was a different kind of operation. Within that department, there was a deputy minister and a chief of defence staff. One cooperates with this two-headed monster to try to divvy up the work.

Ainsi, nous avons décidé de créer au moyen du projet de loi un régime d'employés régi par le gouvernement fédéral qui porteront les mêmes uniformes, assureront un niveau de sécurité plus élevé et seront mieux rémunérés. Les voyageurs, pour leur part, auront davantage l'assurance qu'on répond à leurs besoins.

[Français]

**Le sénateur Bolduc:** Une des façons d'actualiser le salaire des employés, c'est de les retirer de la fonction publique en les intégrant dans une corporation de la Couronne.

**M. Collenette:** C'est un des résultats de ce projet de loi, oui.

**Le sénateur Bolduc:** Par contre, en même temps que c'est une corporation de la Couronne...

[Traduction]

Je suppose que c'est un conseil indépendant qui, de concert avec le premier dirigeant, dirigera les opérations. On peut imaginer que des directives seront émises. Le ministre serait-il en mesure d'émettre des directives?

**M. Collenette:** Oui, en ce qui a trait à la sécurité, mais il ne s'ingérera pas dans l'administration. Le conseil fonctionnera de façon indépendante et rendra des comptes au ministre par l'entremise du Parlement, mais il y aura des directives relatives à la sécurité. Nous sommes l'organisme de réglementation, nous aurons la responsabilité d'enjoindre à l'Administration de resserrer les normes si tel est notre bon vouloir.

**Le sénateur Bolduc:** Dans certains cas, vous voudrez peut-être que la vérificatrice générale présente des renseignements au Parlement. Nous le concevons. Quels sont les critères?

**M. Collenette:** La vérificatrice générale bénéficie d'un accès total, absolu et complet à tous les documents, qu'ils soient ou non visés par une cote de sécurité élevée. Il y a une limite aux renseignements que la vérificatrice générale ou qui que ce soit d'autre peut rendre publics. Auparavant, il n'y avait pas de policier armé à bord des avions. Nous ne voulons pas donner d'indices à d'éventuels terroristes ni à d'autres personnes de la fréquence à laquelle de tels agents seront présents ni des vols à bord desquels ils se retrouveront. Cependant, la vérificatrice générale doit avoir accès à ces renseignements à titre confidentiel.

**Le sénateur Bolduc:** Le rapport que vous entretiendrez avec l'Administration sera-t-il de la même nature que celui que le Solliciteur général entretient avec la GRC, disons?

**M. Collenette:** Je n'interviens pas dans les activités au jour le jour de sociétés d'État comme VIA Rail. Ces sociétés doivent déposer des plans d'activités. Le gouvernement est habilité à émettre des directives sur la politique des transports, mais ne n'interviens pas dans les activités au jour le jour.

Je n'ai pas une idée claire du rapport que la GRC entretient avec le Solliciteur général. À titre d'ex-ministre de la Défense, je suis indubitablement au courant de la relation que l'armée entretient avec le ministère. Cependant, il s'agissait d'un genre différent d'activité. À l'intérieur de ce ministère, il y avait un ministre et un chef d'état-major de la Défense. On coopère avec ce monstre bicéphale dans l'espoir de mener la tâche à bien.



In this case, an arm's-length agency will be receiving monies, will be charged with administering all of the security, and will report to Parliament through the minister. The Financial Administration Act governs its operations as a Crown corporation. The agency must obey The Aeronautics Act and any directives that either my officials or I make, but it will not be run out of the minister's office.

**Senator Bolduc:** As it is a Crown corporation, I suppose that in five years you will have a full review. As I read it, the review will apparently be internal; it will not be an independent review. The Auditor General will do it.

Is it that type of review common to all other government corporations?

**Mr. Collenette:** You have me there, senator, I am sorry. I cannot answer that question. However, we will get the answer for you.

**Senator Bolduc:** The authority will negotiate with contractors and subcontractors in various situations. If some information is confidential, how will contractors get a line of credit at a bank if they cannot disclose everything?

**Mr. Collenette:** Are you talking about security companies?

**Senator Bolduc:** Yes, security companies or contractors for the authority. They may have to deal with some contractors or subcontractors.

**Mr. Collenette:** The commercial aspect of it is not secret.

**Senator Bolduc:** Let us consider equipment for security purposes, for example, that might be fairly sensitive.

**Mr. Collenette:** The authority will be purchasing the equipment on behalf of Her Majesty. I do not see how your concern is relevant here.

Obviously, the contracts are commercially sensitive. They will not be made public, but they are subject to audit by the Auditor General.

The technical aspects of the equipment are also commercially sensitive. That will be between the authority and the manufacturers.

**Senator Bolduc:** Do you not see difficulties with, for example, a provincial audit of the contractors and other people involved? They have to pay income tax like everybody else.

**Mr. Collenette:** You are talking about security firms registered in a particular province that may be subject to provincial audit. I do not know why they would be.

**Senator Bolduc:** Would it not be for tax purposes?

Dans le cas présent, un organisme autonome recevra des fonds, se chargera de l'administration de toutes les mesures de sécurité et rendra compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre. En tant que société d'État, ses activités sont régies par la Loi sur la gestion des finances publiques. L'organisme doit se conformer à la Loi sur l'aéronautique et aux directives que les fonctionnaires ou moi allons émettre, mais ce n'est pas le cabinet du ministre qui va le diriger.

**Le sénateur Bolduc:** Comme il s'agit d'une société d'État, je suppose que, dans cinq ans, on procédera à un examen complet. Si j'ai bien compris, il s'agira d'un examen interne, et non indépendant. C'est la vérificatrice générale qui s'en chargera.

Ce type d'examen est-il commun à toutes les autres sociétés d'État?

**M. Collenette:** Vous m'avez, sénateur. Pardonnez-moi. Je ne suis pas en mesure de répondre à la question. Cependant, nous allons trouver la réponse pour vous.

**Le sénateur Bolduc:** L'Administration négociera avec des entrepreneurs et des sous-traitants dans diverses circonstances. Si certains renseignements sont confidentiels, comment les entrepreneurs, incapables de divulguer quoi que ce soit, pourront-ils obtenir une marge de crédit bancaire?

**M. Collenette:** Faites-vous référence aux entreprises de sécurité?

**Le sénateur Bolduc:** Oui, à elles et aux entrepreneurs agissant pour le compte de l'Administration. Elles devront peut-être faire affaire avec des entrepreneurs ou des sous-traitants.

**M. Collenette:** L'aspect commercial des activités n'est pas secret.

**Le sénateur Bolduc:** Prenons par exemple le cas du matériel utilisé pour la sécurité, qui peut être de nature relativement délicate.

**M. Collenette:** L'Administration fera l'acquisition du matériel au nom de Sa Majesté. Dans ce cas, je ne crois pas que vos inquiétudes soient fondées.

De toute évidence, les contrats sont sensibles sur le plan commercial. Ils ne seront pas rendus publics, mais ils seront sujets à un examen de la part de la vérificatrice générale.

Les aspects techniques du matériel sont également sensibles sur le plan commercial. Ces aspects demeureront entre l'Administration et les fabricants.

**Le sénateur Bolduc:** N'entrevoiez-vous donc pas de difficultés dans le cas de vérification provinciale, par exemple, des entrepreneurs et d'autres intervenants? Ils devront payer de l'impôt sur le revenu comme tout le monde.

**M. Collenette:** Vous faites référence à des entreprises de sécurité enregistrées dans une province donnée et pouvant être assujetties à une vérification provinciale. Je ne vois pas pourquoi elles le seraient?

**Le sénateur Bolduc:** Ne le seraient-elles pas aux fins de l'impôt sur le revenu?

**Mr. Collenette:** This happens all the time. There is a high degree of confidentiality respected between the federal government and provincial governments. The tax collection agencies have certain standards and they respect privacy.

**Senator Bolduc:** Do you not see a clash between your security directives and some provincial laws?

**Mr. Collenette:** No, because we have the authority under the Aeronautics Act. The provinces have no say in it whatsoever. It is totally discretionary on the part of the federal government. That is clear in the Constitution.

Who boards planes, who flies them and under what conditions, and who has access to airports, airport security passes and the like is simply within the competence of the Parliament of Canada to determine through the Aeronautics Act.

**Senator Banks:** Minister Collenette, just to be specific and further to the question that Senator Bolduc asked, there are audits and there are audits. Some Crown corporations are subject to a special examination by the Auditor General as opposed to an audit. I am wondering if, in your response to us later, you will let us know whether this particular Crown corporation will be subject to a special investigation of the type that the Auditor General performs on some Crown corporations every four or five years.

**Mr. Collenette:** Mr. Elliott tells me that the Auditor General will have the power to conduct not only regular audits, but also special audits. It is really in the hands of the Auditor General.

**Senator Banks:** Minister McCallum, I wish to ask a question about the charge. I refer to the definition of "chargeable enplanement" in clause 2 of the bill. You have probably seen a letter addressed to Minister Collenette from our colleague, Senator Carney.

**Mr. McCallum:** I have not.

**Senator Banks:** In that letter, she talks about small B.C. airlines, and we will hear more about that later. She gives an example that I believe is answered in the definitions. She said, for example, that Harbour Air, which is a small scheduled airline that flies between Vancouver and Thetis Island, would suffer badly from the imposition of this fee, which would be a disproportionate amount of the fare.

As I read the definition in the bill at 3(a)(iii), the enplanement charge does not apply if it:

is a boarding of an aircraft that is being used to transport, on a direct flight, the individual to a destination in Canada that is not a listed airport...

**M. Collenette:** Non, il s'agit d'une pratique courante. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se conforment à des normes très élevées en matière de confidentialité. Les organismes chargés de la perception des impôts obéissent à certaines normes et respectent les renseignements personnels.

**Le sénateur Bolduc:** Vous n'envisagez pas de conflit entre vos directives en matière de sécurité et certaines lois provinciales?

**M. Collenette:** Non, parce que, aux termes de la Loi sur l'aéronautique, c'est nous qui sommes compétents dans ce domaine. Les provinces n'ont absolument rien à dire à ce sujet. Le gouvernement fédéral exerce des pouvoirs discrétionnaires absolus. La Constitution l'indique clairement.

En vertu de la Loi sur l'aéronautique, c'est tout simplement au Parlement du Canada qu'il incombe de déterminer qui monte à bord des avions, qui les pilote et à quelles conditions et, enfin, qui a accès aux aéroports, aux laissez-passer de sécurité aéroportuaire et à d'autres éléments de la même nature.

**Le sénateur Banks:** Pour en revenir de façon plus précise et plus approfondie à la question soulevée par le sénateur Bolduc, il y a, monsieur le ministre Collenette, vérification et vérification. Certaines sociétés d'État font l'objet d'un examen spécial de la part de la vérificatrice générale plutôt que d'une vérification. Je me demande si la réponse que vous nous ferez parvenir plus tard indiquera clairement que cette société d'État en particulier fera l'objet d'un examen spécial comme celui que la vérificatrice générale fait subir à certaines sociétés d'État tous les quatre ou cinq ans.

**M. Collenette:** M. Elliott m'indique que la vérificatrice générale aura le pouvoir d'effectuer non pas seulement des vérifications ordinaires, mais aussi des vérifications spéciales. C'est à elle qu'il incombera de prendre les décisions en ce sens.

**Le sénateur Banks:** Monsieur McCallum, je tiens à vous poser une question au sujet du droit. Je fais référence à la définition d'«embarquement assujéti» qui figure à l'article 2 du projet de loi. Vous avez probablement vu une lettre adressée au ministre Collenette par notre collègue, le sénateur Carney.

**M. McCallum:** Je ne l'ai pas vue.

**Le sénateur Banks:** Dans cette lettre, elle évoque le cas des petites compagnies aériennes de la Colombie-Britannique, et nous y reviendrons plus tard. Elle cite un exemple auquel se rapportent, semble-t-il, les définitions. Elle mentionne entre autres le cas de Harbour Air, petite compagnie de transport aérien régulier qui fait la navette entre Vancouver et l'île Thetis, qui sera durement touchée par l'imposition de ce droit, lequel compterait pour un pourcentage démesuré du prix du billet.

Selon la lecture que je fais du sous-alinéa 3a)(iii), le droit d'embarquement ne s'applique pas lorsque l'embarquement:

[...] consiste à embarquer à bord d'un aéronef utilisé pour le transport, sur un vol direct, du particulier vers une destination au Canada qui n'est pas un aéroport désigné [...]



That is opposed to what you said earlier, which was to or from a small airport.

In the example, if I were flying on a scheduled airline from Vancouver to Thetis Island, I would be exempt from paying the fee and be subject to some form of inspection, I presume. That seems illogical to me. I would have to pay it if I were flying from Thetis Island to Vancouver because I would be landing at a designated airport.

To be colloquial, and only partly tongue in cheek, people do not get off airplanes with bombs on them. They get on airplanes with bombs on them. This seems to say that if I am leaving from a major international airport and flying to a small place, I am not obliged to pay the fee. However, if I am flying from a small place to an international airport, I am. That seems backwards.

**Mr. McCallum:** I will leave that to Mr. Dupont to clarify.

**Mr. Serge Dupont, General Director, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Senator, I believe the definition reads "an enplanement at a listed airport" and you referred to the destination mentioned in the subparagraph. We are talking about the charge applying between two of the 89 listed airports. The charge does not apply on anything that does not involve a direct flight between these 89 airports. That is quite a different matter, however, from talking about whether there is security. That is simply the way that the charge will apply. As for departures from a particular airport and whether there will be security or screening, that is a function of the security measures that the Minister of Transport will implement.

**Senator Banks:** "Chargeable enplanement" means an embarkation by an individual. At a listed airport, in this case, Vancouver, I get on an airplane operated by a particular air carrier. Now I go to (iii), and I am boarding an aircraft that will transport me on a direct flight to a destination in Canada that is not a listed airport. I can get on a scheduled flight in Vancouver going to Thetis Island and not be subject to the charge?

**Mr. Dupont:** That is correct. That is not to say that you would not be screened, but you would not be subject to the charge.

**Senator Banks:** Even if I were screened?

**Mr. Dupont:** That is right.

**Senator Banks:** Can you give us a "cartoon" version of an airplane whose maximum certified takeoff weight does not exceed 2,730 kilograms? Can you give us an example?

**Mr. Dupont:** Senator, I do not have a cartoon version, but roughly, it would be an airplane that could carry about four passengers.

Voilà qui contredit ce que vous avez dit plus tôt, à savoir que la mesure s'applique aux vols qui ont un petit aéroport comme point de départ ou comme point d'arrivée.

Si, dans l'exemple utilisé, je voyage à bord d'un vol régulier entre Vancouver et l'île Thetis, je n'aurai pas à payer le droit et je serai assujéti, j'imagine, à une forme quelconque d'inspection. Cela me semble illogique. Si, en revanche, j'effectue le trajet entre l'île Thetis et Vancouver, je devrai payer le droit parce que ma destination est un aéroport désigné.

Pour dire les choses crûment, et seulement en partie pour rire, on ne descend pas d'un avion avec une bombe sur soi. Quand on a une bombe sur soi, on y monte seulement. La disposition semble laisser entendre que les personnes qui effectuent le trajet entre un aéroport international majeur et une petite localité ne sont pas obligées d'acquitter le droit. Si, en revanche, elles effectuent le trajet entre une petite localité et un aéroport international, elles doivent éponger la facture. Il me semble qu'on aurait plutôt dû faire le contraire.

**M. McCallum:** Je vais laisser à M. Dupont le soin de clarifier la situation.

**M. Serge Dupont, directeur général, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Sénateur, je crois que, dans la définition, on parle d'«embarquement d'un aéroport désigné», tandis que vous avez fait allusion à la destination mentionnée dans la disposition. Nous parlons ici du droit applicable entre deux des 89 aéroports désignés. Lorsqu'on n'a pas affaire à un vol direct entre deux de ces 89 aéroports, le droit ne s'applique pas. Établir si des mesures s'appliqueront ou non constitue cependant une question tout à fait distincte. C'est simplement de cette façon que le droit sera appliqué. En ce qui concerne les départs à partir de tel ou tel aéroport et les mesures de sécurité ou de triage qui seront prises, cela est fonction des mesures de sécurité que le ministère des Transports adoptera.

**Le sénateur Banks:** «Embarquement assujéti» s'entend de l'embarquement d'un particulier. Dans un aéroport désigné, Vancouver dans le cas qui nous occupe, je monte à bord d'un aéronef exploité par un transporteur donné. Passons maintenant au sous-alinéa (iii). Je monte à bord d'un avion utilisé pour le transport, sur un vol direct, vers une destination au Canada qui n'est pas un aéroport désigné. Je peux monter à bord d'un appareil qui effectue un vol régulier entre Vancouver et l'île Thetis et ne pas être tenu de payer le droit?

**M. Dupont:** Exactement. Cela ne signifie pas que vous ne ferez pas l'objet d'un triage, mais vous n'aurez pas à acquitter le droit.

**Le sénateur Banks:** Même si je faisais l'objet d'un triage?

**M. Dupont:** Absolument.

**Le sénateur Banks:** Pouvez-vous nous donner un exemple simple de ce que serait un aéronef dont la masse maximale homologuée au décollage n'excède pas 2 730 kg? Pouvez-vous nous donner un exemple?

**M. Dupont:** Sénateur, je ne peux pas vous donner d'exemple simple, mais on aurait affaire à un aéronef capable de transporter environ quatre passagers.

**Senator Banks:** Even if it were a scheduled airline?

**Mr. Dupont:** That is correct. It is a very small aircraft.

**Senator Banks:** I would like to talk about flights that originate outside Canada. On page 23, 14(4) seems to say that if I fly on an Air Canada flight from Los Angeles to Edmonton, for example, I am paying the \$24 to Air Canada for embarkation in L.A. Is that correct?

**Mr. Dupont:** No.

**Senator Banks:** It says:

If an air transportation service acquired outside Canada is comprised of transportation of an individual by air by two or more designated air carriers ...

Perhaps I gave a bad example. If I fly from L.A. to Vancouver and then from Vancouver to Edmonton, do I not pay that charge, or do I pay it at Vancouver?

**Mr. Dupont:** The charge for tickets purchased outside Canada applies to the enplanement departing from Canada to the foreign destination.

**Senator Banks:** But not if I begin a round trip in the United States?

**Mr. Dupont:** Yes, it would, on the trip back to that destination.

**Senator Banks:** But only on the trip back.

**Mr. McCallum:** You pay the American fee for the flight originating in the U.S.

**Senator Banks:** I understand. Thank you.

**Senator Kinsella:** I would like to understand the public policy principles behind this air safety charge. Is it government policy that people who fly, the users, should pay for the security? Is that the fundamental principle?

**Mr. McCallum:** I tried to address that in my opening remarks. I do not think there is an absolute right or wrong in this question. It is what we judge to be reasonable. The total additional security costs contained in the budget amount to \$7.7 billion over five years. Of that amount, \$2.2 billion is related to air travel security, so that is 30 per cent of the total. We thought it not unreasonable to ask that the primary users and beneficiaries of this service pay the charge.

**Senator Kinsella:** You are able to demonstrate that for those on the ground who are put at risk from threats to airplanes because of the times in which we live, 60 or 70 per cent of the security cost is covered by other government safety programs?

**Mr. McCallum:** You could put it that way.

**Le sénateur Banks:** Même s'il s'agissait d'une compagnie de transport aérien régulier?

**M. Dupont:** Oui. Il s'agit d'un très petit appareil

**Le sénateur Banks:** J'aimerais maintenant dire un mot des vols qui proviennent de l'extérieur du Canada. À la page 23, le paragraphe 14(4) semble laisser entendre que les personnes qui effectuent avec Air Canada un trajet entre Los Angeles et Edmonton, devront, à Los Angeles, verser 24 \$ à Air Canada en droits d'embarquement. Est-ce exact?

**M. Dupont:** Non.

**Le sénateur Banks:** On lit:

Si un service de transport aérien acquis à l'étranger est assuré par plusieurs transporteurs aériens autorisés [...]

Mon exemple est peut-être mauvais. Si j'effectue un vol de Los Angeles à Vancouver, puis de Vancouver à Edmonton, suis-je exempté du droit ou dois-je le verser à Vancouver?

**M. Dupont:** Le droit pour les billets achetés à l'extérieur du Canada s'applique à l'embarquement au Canada pour un vol vers une destination étrangère.

**Le sénateur Banks:** Mais pas si j'entreprends un aller-retour à partir des États-Unis?

**M. Dupont:** Oui, pour le voyage de retour.

**Le sénateur Banks:** Mais seulement pour le voyage de retour.

**M. McCallum:** Pour les vols au départ des États-Unis, vous acquittez le droit américain.

**Le sénateur Banks:** Je comprends. Je vous remercie.

**Le sénateur Kinsella:** J'aimerais bien comprendre les principes de politique gouvernementale qui sous-tendent le droit à la sécurité des passagers du transport aérien. Le gouvernement a-t-il pour politique que ce sont les voyageurs, les utilisateurs qui doivent faire les frais de la sécurité? Est-ce là le principe fondamental?

**M. McCallum:** J'ai tenté de répondre à cette question dans ma déclaration liminaire. Je ne crois pas qu'on puisse répondre à cette question par blanc ou noir. C'est ce que nous estimons raisonnable. Les coûts totaux des mesures de sécurité additionnelles annoncés dans le budget s'élèveront à 7,7 milliards de dollars sur cinq ans. De cette somme, un montant de 2,2 milliards de dollars a trait à la sécurité des passagers du transport aérien, ce qui représente 30 p. 100 du total. Nous avons jugé qu'il n'était pas déraisonnable de demander aux principaux utilisateurs et bénéficiaires du service d'acquitter le droit.

**Le sénateur Kinsella:** Il y a au sol des personnes qui, à cause de l'époque où nous vivons, sont menacées par les avions. Êtes-vous en mesure de leur montrer que d'autres programmes de sécurité du gouvernement assument 60 ou 70 p. 100 du coût des mesures de sécurité?

**M. McCallum:** On pourrait présenter les choses ainsi.



**Senator Kinsella:** The people in New York who met with such tragedy were not on the airplane; they were on the ground. You only charge the increased security fee to users who get on airplanes and fly, and it is the people on the ground who have to be secure and safe, which is a public interest issue. You are saying, and correct me if I am wrong, that the government is putting other monies in that represent some 70 per cent of the costs?

**Mr. McCallum:** This gets a bit philosophical after a while. If there were no air travellers, there would be no risk to those on the ground from the kind of event that happened at the World Trade Center. It is a judgment call that the primary beneficiaries of increased air safety are the travellers. It is true for those on the ground as well. As I said, the general taxpayer pays 70 per cent of the total additional security costs. We think it is reasonable that some fraction be charged to the air travellers.

**Senator Kinsella:** Is it correct that most of the capital equipment will be purchased in the first few years?

**Mr. McCallum:** Yes.

**Senator Kinsella:** In light of that, some are arguing that if the authority were able to pay over the life of the equipment — in other words, they could amortize the payment — there would be a very significant reduction in the cost. Some estimates are \$330 million or \$340 million in the first year or two. I have seen correspondence with the Minister of Finance from the Air Transport Association of Canada wherein they were proposing that the authority be allowed to amortize that expense and thereby reduce the cost of these charges or fees. To do so would require legislative authority for the authority to borrow money. What is your view on that?

**Mr. McCallum:** Mr. Dupont or Mr. Collenette may have more to add, but my understanding is that while what you say makes sense from a commercial point of view, the government is constrained by accounting rules set out by the Auditor General, and the Auditor General has confirmed that we cannot do that.

**Mr. Dupont:** Essentially, because the agency is a consolidated Crown corporation with its own books, amortizing these expenditures is one thing, but at the end of the day, when the Minister of Finance has to bring those expenditures into the consolidated books of the Government of Canada, they have to be recorded. The Auditor General has confirmed that those capital expenditures have to be recorded as an expense.

**Senator Kinsella:** It is my understanding that the Auditor General's office, in a letter dated March 7 to Mr. Clifford Mackay, president of the air transport association, has said that it could be done, provided the Canadian Air Transport Security

**Le sénateur Kinsella:** Les résidents de New York qui ont vécu une terrible tragédie n'étaient pas à bord d'un avion. Ils étaient au sol. Or, vous facturez les coûts accrus des mesures de sécurité aux passagers des compagnies aériennes, et ce sont les personnes qui sont au sol qui doivent être en sécurité et à l'abri. Ce sont elles qui représentent un enjeu d'intérêt public. Ce que vous nous dites — et corrigez-moi si je me trompe — c'est que le gouvernement investit d'autres sommes qui représentent quelque 70 p. 100 de ces coûts?

**M. McCallum:** Il vient un temps où on entre dans un débat philosophique. S'il n'y avait pas de passagers du transport aérien, les personnes au sol ne courraient aucun risque associé à des événements comme ceux du World Trade Center. Affirmer que les principaux bénéficiaires des mesures de sécurité accrues sont les voyageurs relève du jugement de valeur. On peut en dire tout autant des personnes qui sont au sol. Comme je l'ai indiqué, le contribuable général assume 70 p. 100 du coût total des mesures de sécurité additionnelles. Nous pensons qu'il est raisonnable qu'une fraction des coûts soit imputée aux passagers du transport aérien.

**Le sénateur Kinsella:** Est-il vrai qu'on fera l'acquisition de la plupart des biens d'équipement au cours des quelques premières années?

**M. McCallum:** Oui.

**Le sénateur Kinsella:** Dans ce contexte, certains soutiennent que le fait d'autoriser l'Administration à répartir les coûts des biens d'équipement sur toute la durée de leur cycle de vie — en d'autres termes amortir le paiement — entraînerait une réduction très marquée des coûts. Certains parlent de 330 ou de 340 millions de dollars la première année ou les deux premières années. J'ai eu sous les yeux des lettres adressées au ministre des Finances par l'Association du transport aérien du Canada, dans lesquelles l'Association propose que l'Administration soit autorisée à amortir les dépenses, par le fait même à réduire le coût des droits ou des frais en question. Pour ce faire, l'Administration devrait être autorisée par la loi à contracter des emprunts. Qu'en pensez-vous?

**M. McCallum:** M. Dupont ou M. Collenette voudront peut-être ajouter à mes propos, mais je crois comprendre que le gouvernement, même si la mesure semble justifiée du point de vue commercial, est limitée par les règles comptables édictées par la vérificatrice générale, et cette dernière a confirmé que nous ne pouvons pas agir en ce sens.

**M. Dupont:** Essentiellement, parce que l'Administration est une société d'État consolidée tenant ses propres livres, l'amortissement des dépenses est une chose, mais au bout du compte, le ministre des Finances doit en tenir compte lorsqu'il établit le budget comptable consolidé du gouvernement du Canada. La vérificatrice générale a confirmé que ces dépenses en immobilisations doivent être comptabilisées en tant que dépenses.

**Le sénateur Kinsella:** Si je comprends bien, le bureau de la vérificatrice générale, dans une lettre adressée à M. Clifford Mackay, président de l'Association du transport aérien du Canada, en date du 7 mars, a déclaré que la solution serait

Authority were empowered by its legislation to do so. It is also my understanding that a copy of this correspondence was sent to Mr. Louis Ranger, associate deputy minister of Transport, and Mr. Peter DeVries of the Department of Finance. If you are not familiar with this correspondence, then perhaps you could look at it.

**Mr. Collenette:** Mr. Elliott will answer your question.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, before the witness responds, perhaps Senator Kinsella could share that correspondence with the rest of us so we too could be just as informed. Do we have a copy of it?

**The Chairman:** A copy was sent to me.

**Senator Kinsella:** I do not want to table it. You are asking if I wish to table it?

**The Chairman:** It has been sent to everybody, Senator Cools.

**Senator Kinsella:** Exactly.

**The Chairman:** Here is the copy. It is addressed to all the members of the committee.

**Mr. William J.S. Elliott, Assistant Deputy Minister, Safety and Security, Transport Canada:** The authority is empowered under Bill C-49 to borrow by virtue of clause 9, which gives it all the powers of an actual person. The authority, as the Minister of Transport has indicated, is subject to the Financial Administration Act.

I am familiar with the correspondence between ATAC and the Auditor General. I do not have the letter in front of me, but the correspondence indicates that in order for the authority to borrow, there would have to be a provision by an act of Parliament. In fact, since the authority is to be an agent Crown corporation, it is governed by the Financial Administration Act, which includes a power to borrow. As Mr. Dupont has indicated, it will be required to amortize capital expenditures, as it is subject to generally accepted accounting principles.

The difficulty behind the honourable senator's question does not have to do with the borrowing power of the authority or the accounting principles to be followed; it is with the accounting principles and practices of the Government of Canada.

**Senator Kinsella:** My final question relates to the Africa Fund. A number of countries that are providing aid to Africa, including Canada, are quite concerned with that aid's effectiveness. Indeed, the Prime Minister made a statement to the effect that democratic regimes are much easier to deal with when providing aid.

In the section of the act dealing with the Africa Fund, there is no outline of the kind of program evaluation that ought to be associated with the offering of these funds.

Minister, what type of program do you have in mind for evaluating the effectiveness of these funds for Africa?

envisageable à condition que l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien soit autorisée par la loi à agir en ce sens. Je crois aussi comprendre qu'une copie de la lettre a été envoyée à M. Louis Ranger, sous-ministre délégué des Transports et à M. Peter DeVries du ministère des Finances. Si vous n'avez pas lu la lettre, peut-être auriez-vous intérêt à la consulter.

**M. Collenette:** M. Elliott répondra à votre question.

**Le sénateur Cools:** Avant que le témoin ne réponde, monsieur le président, peut-être le sénateur Kinsella pourrait-il la communiquer au reste d'entre nous, de sorte que nous soyons aussi bien informés que lui. En avons-nous une copie?

**Le président:** J'en ai reçue une copie.

**Le sénateur Kinsella:** Je ne souhaite pas la déposer. Vouliez-vous savoir si j'entendais la déposer?

**Le président:** Sénateur Cools, la lettre était adressée à nous tous.

**Le sénateur Kinsella:** Exactement.

**Le président:** Voici la copie que j'ai reçue. Elle est adressée à tous les membres du comité.

**M. William J.S. Elliott, sous-ministre adjoint, Sécurité et sûreté, Transports Canada:** L'article 9 du projet de loi C-49 autorise l'Administration à contracter des emprunts. En fait, la disposition lui confère tous les pouvoirs d'une personne physique. L'Administration, comme le ministre des Transports l'a mentionné, est visée par la Loi sur la gestion des finances publiques.

J'ai lu la correspondance entre l'Association du transport aérien du Canada et la vérificatrice générale. Je n'ai pas la lettre sous les yeux, mais on y précise que l'Administration ne pourrait contracter d'emprunts que si une loi du Parlement l'y autorisait. Puisqu'elle est une société d'État mandataire, l'Administration est régie par la Loi sur la gestion des finances publiques, ce qui suppose notamment le pouvoir de contracter des emprunts. Comme M. Dupont l'a précisé, elle devra amortir ses dépenses en immobilisations, conformément aux principes comptables généralement reconnus.

La difficulté que soulève la question posée par l'honorable sénateur a trait non pas au pouvoir de contracter des emprunts de l'Administration ni aux principes comptables à respecter, mais bien plutôt aux principes et aux pratiques comptables du gouvernement du Canada.

**Le sénateur Kinsella:** Ma dernière question porte sur le Fonds pour l'Afrique. Un certain nombre de pays qui viennent en aide à l'Afrique, dont le Canada, s'inquiètent de l'efficacité de l'aide. En fait, le premier ministre a déclaré qu'il était beaucoup plus facile de venir en aide à des pays dotés d'un régime démocratique.

Dans l'article du projet de loi portant sur le Fonds pour l'Afrique, on ne dit rien du genre d'évaluation de programme qui doit accompagner l'octroi de fonds.

Quel genre de programme envisagez-vous, monsieur le ministre, pour évaluer l'efficacité des fonds versés à l'Afrique?



**Mr. McCallum:** The point you raise is valid. Not all aid projects have done a great deal of good. The Prime Minister and the President of the United States both said this aid should be contingent upon the development of good governance in African countries. That is one way we hope it could be effective. The more governments can demonstrate they are moving towards democracy, transparency and human rights, the more money they will get.

There is intense discussion ongoing among G8 countries as to the exact properties and mechanisms of this fund. Final conclusions have not been reached and it will be one of the major topics for discussion at the G8 meeting in Kananaskis.

**Senator Kinsella:** On page 109 of the bill, 45(3)(2) speaks of the projects as outlined by the G8 at their Genoa meeting last July and adopted in its summit schedule for Kananaskis in June 2002.

In the French version:

[Translation]

Which will be adopted next June.

[English]

I find it somewhat strange that we are considering the adoption of a statute several months before a decision is to take place.

**Senator Moore:** Those are objectives, as opposed to eligible activities that will be fundable. That is the distinction.

**Mr. McCallum:** I do not find it strange at all, as Canada is trying to take a leadership role in promoting this major global effort to help Africa. If we do not put any money on the table, we will not be in a viable position to persuade colleagues to follow in a similar direction.

**Senator Kinsella:** How do we know what will be adopted in June?

**Mr. McCallum:** We do not. The bill is making money available for a new program that we hope G8 countries will adopt in June or July. We are working actively, in discussions with those countries and African countries, to design the most effective program.

**Senator Bolduc:** Only one page, minister, is used to ask for \$500 million. That is not bad. What strikes me is the huge discretion of the minister. He has discretion to make deals with various African countries without an incorporated accountability system. We should have some statutory criteria so that we do not give money to dictatorial governments in Africa, Asia or elsewhere.

**The Chairman:** I invite the minister to bear that in mind and come to it later

**M. McCallum:** Vous soulevez un point valable. Les projets d'aide n'ont pas tous donné de bons résultats. Le premier ministre et le président des États-Unis ont tous deux affirmé que l'aide devrait être fonction de l'établissement de bons gouvernements dans les pays africains. Il s'agit d'une mesure grâce à laquelle l'aide, du moins nous l'espérons, pourrait être efficace. Plus les gouvernements sont en mesure de montrer qu'ils s'orientent vers la démocratie, la transparence et le respect des droits de la personne, plus ils recevront d'argent.

Les propriétés et les mécanismes précis qui régiront ce Fonds font l'objet d'intenses pourparlers entre les pays du G8. On n'a pas encore tiré de conclusions finales, et la question constituera l'un des principaux points à l'ordre du jour de la rencontre du G8 à Kananaskis.

**Le sénateur Kinsella:** À la page 109 du projet de loi, en particulier le paragraphe 45.3(2), on fait allusion aux projets définis par le G8 à l'occasion de la réunion tenue à Gênes en juillet dernier et adoptés dans l'ordre du jour du sommet qui se tiendra à Kananaskis en juin 2002.

Dans la version française, on lit:

[Français]

Qui seront adoptés en juin prochain.

[Traduction]

Il me semble bizarre qu'on envisage d'adopter un texte de loi quelques mois avant qu'on ait à prendre une décision.

**Le sénateur Moore:** Ce sont des objectifs et non des activités admissibles qui pourront être financés. Telle est la distinction.

**M. McCallum:** Je n'y vois rien d'étrange, étant donné que le Canada tente de jouer un rôle de chef de file dans la promotion de l'effort mondial soutenu visant à venir en aide à l'Afrique. Si nous ne mettons pas d'argent sur la table, nous n'occuperons pas une position viable qui nous permette de persuader nos collègues de s'engager dans la même voie.

**Le sénateur Kinsella:** Comment savons-nous ce qui sera adopté en juin?

**M. McCallum:** Nous ne le savons pas. Au moyen du projet de loi, nous dégageons des fonds en prévision d'un nouveau programme qui, nous l'espérons, sera adopté par les pays du G8 en juin ou en juillet. Nous nous employons activement, en coordination avec les pays en question et des pays africains, à la mise au point du programme le plus efficace.

**Le sénateur Bolduc:** On n'utilise qu'une seule page, monsieur le ministre, pour demander 500 millions de dollars. Ce n'est pas mal du tout. Ce qui me frappe, ce sont les énormes pouvoirs discrétionnaires exercés par le ministre. Il peut à sa guise conclure des ententes avec divers pays africains sans régime intégré de reddition de comptes. Nous devrions adopter certains critères législatifs nous empêchant de verser des fonds à des gouvernements dictatoriaux d'Afrique, d'Asie ou d'ailleurs.

**Le président:** J'invite le ministre à garder la question à l'esprit, et à y revenir plus tard.

**Senator Cools:** Before that, Chair, perhaps we could clarify the last matter that Senator Kinsella raised in respect of the letters. I would not want anyone to think I do not read my correspondence, but I have not received the letter to which Senator Kinsella was referring. I have asked my colleague next to me. He has not seen it either. Perhaps the clerk could circulate the correspondence to which Senator Kinsella referred.

**The Chairman:** The writer of the letter took responsibility for circulating it.

**Senator Cools:** Just let the record show that many of us have not seen that correspondence.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** In part two of your submission, you mention the additional cost of airline tickets. I represent Quebec's Italian community, a total of 14,000 seniors who travel four times a year. Today, the majority of travelers are seniors. Did you not consider that in addition to the \$24 tax travelers must pay to leave Cuba, they are also on the hook for a US\$20 airport tax? Senior citizens, who manage their money very carefully, will now be paying an additional Can\$100 for their airline ticket and an additional US\$40 before they can return home. Did you not contemplate in your mega-bill a tax reduction for seniors? I find it unacceptable to make seniors pay this kind of money, considering that they have worked their entire lives to make Canada the best country in the world.

**Mr. McCallum:** We have been criticized both for charging seniors more and for making children who travel pay the tax. However, if we allow for too many exceptions, we will not generate any kind of profit. The beauty of this tax is its simplicity. The same tax applies to all travelers, be they senior citizens or children. Security costs have nothing to do with a traveler's age. I find this approach to be equitable.

As early as this fall, we will proceed to review our policies. We are open to any suggestions that could lead to improvements. We will also take into account the suggestions made today.

During the review process, certain conditions will continue to apply, namely that the tax must generate adequate revenues and any additional fees charged may not exceed \$12.

**Senator Ferretti Barth:** Initially then, the amount charged will total \$24.

**Mr. McCallum:** A total of \$12 per flight will be charged.

**Le sénateur Cools:** Auparavant, monsieur le président, peut-être pourrions-nous clarifier la dernière question soulevée par le sénateur Kinsella au sujet des lettres. Je ne voudrais pas qu'on aille s'imaginer que je ne lis pas ma correspondance, mais je n'ai pas reçu la lettre à laquelle le sénateur Kinsella a fait allusion. J'ai posé la question au sénateur voisin, et il ne l'a pas vue lui non plus. Peut-être le greffier pourrait-il faire circuler la correspondance à laquelle le sénateur Kinsella a fait allusion.

**Le président:** C'est l'auteur de la lettre qui s'est chargé de la faire circuler.

**Le sénateur Cools:** Je tiens simplement à ce que le compte rendu indique que bon nombre d'entre nous n'avons pas eu le document.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Je lis la deuxième partie où vous parlez des coûts supplémentaires des billets d'avion. Je représente la communauté italienne du Québec, soit 14 000 personnes âgées qui voyagent quatre fois par année. Aujourd'hui, la majorité des voyageurs sont des personnes âgées. N'avez-vous pas pensé qu'en plus du 24 \$ que doivent payer les voyageurs, par exemple, pour sortir de Cuba, ils doivent payer 20 \$ américain, une taxe d'aéroport? Ces personnes âgées, avec des revenus bien comptabilisés, voient un billet d'avion augmenter de presque 100 \$ en devises canadiennes et de 40 \$ en devises américaines avant de revenir au pays. Dans votre méga projet de loi, n'avez-vous pas envisagé que les personnes âgées pourraient bénéficier d'une réduction? Je trouve intolérable qu'on demande à des personnes de payer un tel montant, alors qu'elles ont travaillé toute leur vie et qu'elles ont fait de notre pays le plus beau pays au monde.

**M. McCallum:** Vous nous avez critiqués pour avoir appliqué des frais supplémentaires aux personnes âgées. D'autres personnes nous ont critiqués parce que nous appliquions également ces frais supplémentaires aux enfants. Cependant, si les exclusions sont trop nombreuses, il n'y a plus de profits. Ces frais ont la vertu d'être simples: ils sont identiques, qu'il s'agisse d'une personne âgée ou d'un enfant, et cetera. Le coût pour la sécurité n'est pas fonction de l'âge des personnes qui voyagent. Je trouve que cela est juste ainsi.

Dès l'automne, nous entreprendrons une révision de nos politiques. Nous sommes ouverts à toutes les suggestions qui visent leur amélioration. Nous tiendrons également compte des suggestions que vous nous faites aujourd'hui.

Les seules conditions que nous maintiendrons en cours de révision sont la nécessité d'avoir des revenus satisfaisants et l'ajout de frais supplémentaires qui ne dépasseront pas plus de 12 dollars.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Le montant de 24 dollars ne s'appliquera qu'au début seulement?

**M. McCallum:** Le montant sera de 12 dollars par vol.



**Senator Ferretti Barth:** You say that seniors will be charged this additional amount so that you can guarantee yourself a reasonable profit margin. In my opinion, seniors are always the ones left to pick up the tab.

We have to remember that the population is aging. Not everyone earns the same salary as a minister, Member of Parliament or Senator. Some people survive on their Old Age pension benefits alone. They allow themselves the luxury of one trip per year. It is not right to extract more money from them. Persons aged 65 and over should get a \$10 tax break.

**Mr. McCallum:** We will take your suggestion into account when we conduct our review.

[English]

**Senator Comeau:** Mr. McCallum, you stated that small and remote airports would be exempted. I should like to take the question one step further and ask about airports that are not small or remote, but are not Pearson or Dorval. Airports such as Yarmouth, Fredericton, Corner Brook and Sydney are struggling to survive because they must pass on these costs to the airlines. The recent census indicated that many of these communities are in decline. People are moving to the major centres.

If you put another tax on the passengers who must travel out of those communities, people will simply drive the 300 or 400 miles to the bigger regional airports. These communities may perhaps lose their airlines.

Has a study been undertaken on the impact of this new tax on communities? If so, could you make that information available to us?

**Mr. McCallum:** We did not have detailed impact studies on a community-by-community basis at the time that the decision was made. That is because it was made quite quickly, in the aftermath of September 11. The public demanded action to improve the security of Canadians and airline travel. It was important to restore public confidence in the safety of air travel.

Second, we are committed to a full review of the level and structure of the charge in the fall. There are many permutations and variations that one could contemplate. The initial structure of \$12 a flight is simple and logical. The cost of security is not a function of the length of the flight or whether it goes from Pearson to Vancouver or between two smaller airports. I am happy to defend this measure as one that had to be taken quickly.

**Senator Comeau:** Communities such as Fredericton and Yarmouth will become new victims of September 11. We continue to create victims.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Vous dites qu'il y aura des frais supplémentaires pour les personnes âgées parce que vous voulez être en mesure de garder une marge de profits raisonnables. D'après moi, ce sont toujours les personnes âgées qui paient la note.

Il ne faut pas oublier qu'il y aura de plus en plus de personnes âgées dans notre société. Tout le monde ne gagne pas un salaire de ministre, de député ou de sénateur. Il y a des gens qui ne vivent qu'avec les revenus de la pension de la Sécurité de la vieillesse. Une fois par année, seulement, ils s'accordent un voyage. Il n'est pas juste de leur soutirer de l'argent en plus. Les personnes âgées de 65 ans et plus devraient recevoir une réduction de dix dollars.

**M. McCallum:** Nous allons tenir compte de votre suggestion lors de notre révision.

[Traduction]

**Le sénateur Comeau:** Vous avez dit, monsieur McCallum, que les petits aéroports et les aéroports éloignés seraient exemptés. J'aimerais maintenant pousser l'analyse un peu plus loin et parler d'aéroports qui, sans être Pearson ou Dorval, ne sont ni petits ni éloignés. Des aéroports comme ceux de Yarmouth, Fredericton, Corner Brook et Sydney luttent pour leur survie, parce qu'ils doivent passer les coûts en question aux compagnies aériennes. Les données du dernier recensement indiquent que bon nombre de ces collectivités sont en déclin. Les habitants migrent vers les grands centres.

Si on impute une taxe additionnelle aux personnes qui doivent voyager à partir de ces collectivités, elles effectueront en voiture le trajet de 300 ou de 400 milles qui les séparent des aéroports régionaux de plus grande taille. Ces collectivités risquent de perdre les compagnies aériennes qui les desservent.

A-t-on entrepris une étude de l'impact de cette nouvelle taxe sur les collectivités? Le cas échéant, auriez-vous l'obligeance de nous communiquer ces renseignements?

**M. McCallum:** Au moment où la décision a été prise, nous ne disposions pas d'études d'impact détaillées par collectivité. Le phénomène s'explique par le fait que la décision a été prise rapidement, au lendemain du 11 septembre. Les Canadiens nous demandaient d'agir pour améliorer leur sécurité et celle du transport aérien. Il était important de rétablir la confiance du public envers la sûreté du transport aérien.

Deuxièmement, nous sommes résolu à réexaminer à l'automne le niveau et la structure du droit. On peut envisager de nombreuses permutations et variations. La structure initiale de 12 \$ par vol est simple et logique. Le coût de la sécurité n'est pas fonction de la durée du vol. Peu importe que l'appareil effectue le trajet entre Pearson et Vancouver ou entre deux aéroports de petite taille. Je suis heureux de défendre la mesure à titre de mesure prise rapidement.

**Le sénateur Comeau:** Des collectivités comme Fredericton et Yarmouth deviendront de nouvelles victimes du 11 septembre. Nous continuons de faire des victimes.

I live in a community that has tried and is continuing to try to maintain an airport to be able to attract people there. You are familiar with the fable of the straw that broke the camel's back. If you start to add to the burden, you will lose infrastructure services.

If these communities could become victims of September 11, should we not back off right now and do the impact study before proceeding with this? Let us see what effect the flat tax will have.

**Mr. McCallum:** We must act now. The public wants us to act now. When we do the review in the fall, we will be able to consider a number of possible proposals, including a differential between big airports and small airports or between short flights and long flights.

We have made it clear that we are including exemptions for older people.

**Senator Comeau:** The fall may be too late for some of these communities; they may lose their airports by that time. However, will you give me a commitment this evening that if the tax impacts negatively on those communities, that you will remove it?

**Mr. McCallum:** I have made two commitments. First, we will look into the possibility of a differential fee for older people. Second, one of the options that will be looked at will be a differential fee that depends on the size of the airport.

**Mr. Collette:** As Mr. McCallum said, in the aftermath of September 11, the main point was to improve security, to ensure that we had the best regime and that it covered almost all plane travel in Canada. That is why airports serving 99 per cent of all passengers in the country will be covered by the new security agency's mandate and will have to pay the fee. Certain exemptions were made in the North, based on a risk assessment. An airport such as Yarmouth is close to the United States and will not receive the same risk assessment as a small community in the Northwest Territories. We needed the best security with the widest coverage. As Mr. McCallum said, there is the issue of paying for it.

Airport viability is a subject of ongoing discussion. To date, not one airport that we have transferred has gone bankrupt or come close to bankruptcy. I admit that some airports are perhaps struggling, but they are paying their bills. The National Airports Policy and not-for-profit authorities have been very successful.

Implicit in your question is the point that Mr. Beddoe of WestJet has been making: If you are travelling from Yarmouth to Halifax or from Calgary to Kelowna, you are more likely to drive than pay the extra \$12 charge.

**Senator Comeau:** That is right.

Je vis dans une collectivité qui a tenté et tente toujours de maintenir un aéroport capable d'attirer des gens. On connaît tous l'histoire de la proverbiale goutte d'eau qui fait déborder le vase. Si on ajoute un tel fardeau, on perdra les infrastructures.

Si ces collectivités risquent d'être à leur tour victimes du 11 septembre, ne devrions-nous pas faire marche arrière et procéder à une étude d'impact avant d'aller de l'avant? Essayons de déterminer l'effet que la taxe fixe aura.

**M. McCallum:** Nous devons agir maintenant. Les citoyens tiennent à ce que nous agissions maintenant. Au moment de l'examen de l'automne, nous serons en mesure d'examiner un certain nombre de propositions, y compris des tarifs différentiels entre les grands et les petits aéroports ou entre les vols de longue et de courte durées.

Nous avons indiqué clairement que nous avons inclus une exemption pour les personnes âgées.

**Le sénateur Comeau:** Pour certaines de ces collectivités, l'automne est peut-être un horizon trop éloigné. D'ici là, elles auront peut-être perdu leur aéroport. Acceptez-vous de vous engager ce soir à supprimer la taxe s'il est établi qu'elle a un impact négatif sur ces collectivités.

**M. McCallum:** J'ai pris deux engagements: premièrement, nous allons étudier la possibilité d'adopter un droit différent pour les personnes âgées. Deuxièmement, nous allons étudier la possibilité d'établir des droits différents selon la taille de l'aéroport.

**M. Collette:** Comme M. McCallum l'a indiqué, l'objectif principal, au lendemain du 11 septembre, consistait à resserrer la sécurité, à établir ici le meilleur régime qui soit et à faire en sorte qu'il couvre la quasi-totalité des déplacements effectués en avion au Canada. C'est pourquoi les aéroports qui desservent 99 p. 100 de l'ensemble des passagers au pays relèveront du mandat de la nouvelle administration et devront acquitter le droit. On a prévu certaines exemptions dans le Nord, sur la foi d'une évaluation des risques. L'évaluation des risques à l'aéroport de Yarmouth, situé à proximité des États-Unis, ne peut être la même que pour celui d'une petite collectivité des Territoires du Nord-Ouest. Nous devons nous doter des meilleures mesures de sécurité possible et leur assurer la plus large portée possible. Comme le dit M. McCallum, se pose alors le problème des coûts.

La viabilité des aéroports est une question qui fait l'objet d'un débat permanent. À ce jour, aucun des aéroports que nous avons cédés n'a fait faillite ou n'a été sur le point de faire faillite. J'admets que certains aéroports sont en proie à des difficultés, mais ils acquittent leurs factures. La Politique nationale des aéroports et les administrations sans but lucratif ont été une grande réussite.

Dans votre question, vous faites implicitement allusion à ce que dit M. Beddoe de WestJet: si vous devez vous rendre de Yarmouth à Halifax ou de Calgary à Kelowna, vous allez probablement prendre votre voiture plutôt que de payer le droit additionnel de 12 \$.

**Le sénateur Comeau:** Exactement.



**Mr. Collenette:** I beg to differ, given the way traffic projections have turned around in the last three months, especially since about mid-December. That is a key point, because Mr. Martin and Mr. McCallum and those in Finance had to make a determination based on the data they had in the aftermath of September 11. We knew at Transport that passengers were coming back more quickly than in the U.S., and we suspected that air travel would pick up, but the Minister of Finance had to make a judgment. Therefore, the charge was determined as Mr. McCallum has explained.

Around December 12, we noticed the market coming back extremely well, particularly in people flying to sun destinations, but also in domestic travel. You will note that even Air Canada, which had been crying the blues and wanted a \$3 billion or \$4 billion public handout on September 12, is talking about breaking even at the end of this year, and traffic loads and yields are up. I come back to the specific point Mr. Beddoe made, which is implicit in your question. Are people going to say, "I am going to drive rather than pay this \$12 charge"? Based on what we are seeing now, the answer is no.

Mr. Beddoe has said to me — and I think he came to this committee; he certainly has been to the other senate committee studying Bill C-23, on the Competition Act — that he may have to adjust frequencies, depending upon the traffic.

I would submit that given the way the economy is coming back, the way Canadians are feeling reassured about the security system and the fact that we are not the United States, your concern, while justified in an absolute sense by the struggles of Yarmouth and other airports such as Charlo, is probably not justified. As Mr. McCallum said, over the summer months we will learn the true impact and adjustments can be made. I do not believe that the situation of any airport transferred under the National Airports Policy is so tenuous that it would face insolvency because of this charge.

**Senator Comeau:** It has been a few years since I took microeconomics, but I seem to recall a scientific expression, "the elasticity of price." As you raised the price of certain items, people lost interest in your product.

I seem to be hearing that the law of elasticity does not work in the case of airports. Just keep on adding dollars to the cost of that flight from Yarmouth to Halifax or from Charlottetown to Fredericton or what have you, and there will be no impact on ridership. I think we disagree on that.

**Mr. Collenette:** Mr. McCallum is the expert on economics. He can discuss the principle of elasticity.

**M. Collenette:** Je ne suis pas d'accord. J'en veux pour preuve le renversement des projections relatives au trafic au cours des trois derniers mois, en particulier depuis la mi-décembre environ. Il s'agit d'un point essentiel dans la mesure où M. Martin et M. McCallum et les fonctionnaires du ministère des Finances ont dû prendre une décision en fonction des données dont ils disposaient au lendemain du 11 septembre. Au ministère des Transports, nous savions que les passagers d'ici revenaient au transport aérien plus rapidement que ceux des États-Unis, et nous nous doutions bien que le transport aérien allait connaître un regain d'activité, mais le ministre des Finances a dû prendre une décision. On a donc déterminé le droit comme M. McCallum l'a expliqué.

Vers le 12 décembre, nous avons remarqué que le marché récupérait extrêmement bien, en particulier pour les destinations soleil, mais aussi pour les déplacements intérieurs. Vous remarquerez que même Air Canada, qui, le 12 septembre, se lamentait publiquement et exigeait 3 ou 4 milliards de dollars en fonds publics, envisage maintenant de boucler son budget à la fin de l'année, sans compter que les volumes de trafic et les rendements sont à la hausse. J'en reviens au point soulevé par M. Beddoe, que vous avez évoqué de façon implicite dans votre question. Les gens vont-ils se dire: «Pour éviter de payer ce droit de 12 \$, je vais prendre ma voiture? À la lumière de ce que nous voyons aujourd'hui, la réponse est non.

M. Beddoe m'a dit — je pense qu'il a témoigné devant le comité et il a certainement comparu devant l'autre comité du Sénat qui étudie le projet de loi C-23, qui a trait à la Loi sur la concurrence — qu'il allait peut-être devoir rajuster les fréquences, compte tenu du trafic.

Étant donné la reprise de l'économie et le fait que les Canadiens se sentent rassurés par l'état du système de sécurité, sans compter que nous ne sommes pas les États-Unis, je pense que vos préoccupations, si elles se justifient dans l'absolu en raison de la lutte de l'aéroport de Yarmouth et d'autres aéroports comme celui de Charlo, ne seront probablement pas justifiées. M. McCallum l'a dit, nous allons constater un véritable impact tout au long de l'été, et nous allons apporter des ajustements. À mon avis, aucun des aéroports cédés en vertu de la Politique nationale des aéroports n'est si précaire qu'il risque l'insolvabilité du seul fait de ce droit.

**Le sénateur Comeau:** Mes leçons de micro-économie remontent à il y a quelques années, mais je crois me souvenir d'une expression scientifique, soit l'«élasticité des prix. Lorsque vous augmentez le prix de certains articles, les consommateurs cessent de s'intéresser au produit.

En ce qui concerne les aéroports, on semble dire que les règles de l'élasticité n'ont plus droit de cité. On aura beau majorer le coût du vol entre Yarmouth et Halifax ou entre Charlottetown et Fredericton, le nombre de passagers demeurera le même. Je ne suis pas d'accord.

**M. Collenette:** C'est M. McCallum qui est le spécialiste de l'économie. Il pourra discuter avec vous du principe de l'élasticité.

I would submit, given that airfares in real terms in 2001 were 10 per cent less overall than in 2000 because of competition, air ticket prices are coming down. The airlines will be relieved of at least \$100 million of their costs. They say they have passed it through already. Some would argue that, especially in communities like Yarmouth. I would submit that if we are back here in September, Yarmouth will still be a solvent airport, people will still be travelling and your concerns will be shown to be not well-founded.

**Senator Comeau:** Minister Collenette did mention that ridership has increased since September 11. As I understand it, we are now back to what would be normal ridership on airplanes in general.

**Mr. Collenette:** Just a bit less.

**Senator Comeau:** It is also my understanding that the assumptions used to calculate the cost over the next five years were based on 30 per cent of the 2000 figure. In other words, you looked at 2000 completely wrongly.

What was the basis of your calculation of ridership?

**Mr. McCallum:** Thirty per cent is not the right number. It was a conservative assumption, but as I say, it was done in the aftermath of September 11, when air traffic had plummeted.

**Senator Comeau:** Could we get the number?

**Mr. McCallum:** We assumed 10 per cent lower.

**Senator Comeau:** Ten per cent lower than 2000?

**Mr. Dupont:** Ten per cent lower than 2001.

**Mr. McCallum:** We assumed it would be flat over the five years. The 30 per cent number appeared in a newspaper article, and the reason it is wrong is that the number of enplanements, the number of times people get on a plane, is not the same as the number of chargeable enplanements, so we had that reduction. It had nothing to do with traffic flows.

**Senator Comeau:** If the trend continues, there will be a surplus over the next five years based on that 10 per cent conservative estimate. What is your intention? Are you going to be passing it on, or could we reduce the \$12 charge right now?

**Mr. McCallum:** We will have this review in the fall, and to the extent that we now think the revenues will be higher than the expenditures, we will reduce the charge. We have said that very clearly.

**Senator Comeau:** We are trying to avoid the same nonsense that occurred in the E.I. fund, the tax on jobs that created a surplus fund to reduce the deficit.

Étant donné que, en 2001, le prix réel des billets d'avion était, grâce au jeu de la concurrence, inférieur de 10 p. 100 au total à ce qu'il était en 2000, le prix des billets d'avion diminuait. Les compagnies aériennes verront leurs coûts diminuer d'au moins 100 millions de dollars. Elles nous disent avoir déjà fait passer ces économies. Certains manifesteront leur désaccord, en particulier dans des collectivités comme Yarmouth. Si nous devons nous retrouver en septembre, je pense que l'aéroport de Yarmouth sera solvable, que les citoyens voyageront et que vos préoccupations se seront révélées sans fondement.

**Le sénateur Comeau:** Le ministre Collenette a indiqué que le nombre de passagers avait augmenté depuis le 11 septembre. D'après ce que je comprends, nous sommes de retour aux chiffres normaux pour les compagnies aériennes en général.

**M. Collenette:** Un peu moins.

**Le sénateur Comeau:** Toujours selon ce que je comprends, les hypothèses utilisées pour calculer les coûts au cours des cinq prochaines années ont été fondées sur 30 p. 100 des chiffres pour 2000. En d'autres termes, le regard que vous avez posé sur l'an 2000 était totalement erroné.

Comment avez-vous établi le nombre de passagers?

**M. McCallum:** La proportion de 30 p. 100 n'est pas exacte. Il s'agissait d'une hypothèse prudente. Comme je l'ai indiqué, on a fait ce postulat au lendemain du 11 septembre, à l'époque où le trafic aérien était à son plus bas.

**Le sénateur Comeau:** Pourrions-nous obtenir cette proportion?

**M. McCallum:** Nous avons postulé une diminution de 10 p. 100.

**Le sénateur Comeau:** Une diminution de 10 p. 100 par rapport à 2000?

**M. Dupont:** Une diminution de 10 p. 100 par rapport à 2001.

**M. McCallum:** Nous avons tenu pour acquis que les chiffres allaient demeurer stables au cours de la période de cinq ans. La proportion de 30 p. 100 a été mentionnée dans un article de journal, et l'erreur s'explique par le fait que le nombre d'embarquements ou le nombre de fois que des personnes montent à bord d'un avion ne correspond pas au nombre d'embarquements assujettis. Il y avait donc cette réduction. La situation n'avait rien à voir avec le débit.

**Le sénateur Comeau:** Si la tendance se maintient, il y aura, compte tenu de cette estimation prudente de 10 p. 100, un surplus au cours des cinq prochaines années. Est-ce bien votre intention? Allez-vous passer les économies à mesure ou réduire tout de suite le droit de 12 p. 100?

**M. McCallum:** Nous allons réaliser un examen à l'automne. Si nous pensons que les revenus seront supérieurs aux dépenses, nous allons réduire le droit. Nous l'avons indiqué de façon très claire.

**Le sénateur Comeau:** Nous tentons d'éviter les absurdités dont on a été témoins en ce qui a trait aux fonds de l'assurance-emploi, la taxe sur les emplois qui a créé un surplus utilisé pour réduire le déficit.



**Mr. McCallum:** Without accepting your premise about E.I., I repeat that there is a clear commitment by the government to have this review and to make this thing revenue-neutral.

**Senator Comeau:** We will be here.

**Senator Tunney:** In the event you are accumulating a surplus, will the percentages paid by users and by general taxpayers remain the same?

**Mr. McCallum:** No.

**Senator Tunney:** I do not know of any better method than you have devised. It is an irritant, but people should get used to it. They had better, because they are concerned about security.

**Mr. McCallum:** If you mean the \$7.7 billion in total and \$2.2 billion for air travel, that percentage will not necessarily stay the same. That is not the promise. The promise is that the money air travellers pay will not exceed the cost of the additional air security.

If, for example, the number of flights looks stronger and we revise our projections, we might be able to afford to reduce it to \$10 or a lower number. That is what would change. The other, non-air-related security measures would not be affected by this review.

**Senator Tunney:** That is the right response to the question.

**The Chairman:** The ministers have had an opportunity to formulate an elegant answer to Senator Bolduc's statement about the excessive amount of discretion given to the minister in charge of the Africa Fund under this bill.

**Mr. McCallum:** It was the right thing to do, namely, to commit the funds well in advance of the G8 summit as part of our effort to get others to contribute. In my view, this is one of the best things in the budget.

At the time, we did not know the parameters and rules as to how this international effort to help Africa would play out. Those things are being developed right now in meetings between the Prime Minister and others.

By the time the money is disbursed, there will be a lot more information as to the checks and balances, the rules of engagement, and the means by which we will try to create incentives for these African countries to develop good governance, democracy and human rights.

**Senator Bolduc:** What strikes me, minister, is that it is the same philosophy as at CIDA. We give \$2 billion a year — we used to give \$3 billion — and there are no statutory criteria at all. It seems to me that in a parliamentary democracy like Canada, even though there is a tradition in Foreign Affairs that it is a

**M. McCallum:** Sans accepter votre hypothèse au sujet de l'assurance-emploi, je répète que le gouvernement s'est clairement engagé à effectuer un examen et à faire en sorte que la mesure soit sans incidence sur les recettes.

**Le sénateur Comeau:** Nous vous aurons à l'oeil.

**Le sénateur Tunney:** Si vous accumulez un surplus, le pourcentage assumé par l'utilisateur et les contribuables en général demeureront-ils les mêmes?

**M. McCallum:** Non.

**Le sénateur Tunney:** Je ne vois pas de meilleure solution que celle que vous avez adoptée. Il s'agit d'un irritant, mais les gens devraient s'y habituer. Ils ont intérêt à le faire parce qu'ils s'inquiètent de leur sécurité.

**M. McCallum:** Si vous faites allusion au montant de 2,2 milliards de dollars pour le transport aérien par rapport au coût total de 7,7 milliards de dollars, le pourcentage ne demeurera pas nécessairement le même. Ce n'est pas ce que nous avons promis. Ce que nous avons promis, c'est que les sommes versées par les voyageurs qui prennent l'avion n'excéderont pas le coût des mesures de sécurité additionnelles.

Si, par exemple, le nombre de vols semble à la hausse et que nous réalisons nos projections, nous serons peut-être en mesure de réduire le droit à 10 \$ ou moins. Voilà ce qui changerait. Cet examen n'aura pas d'incidence sur les autres mesures non liées à la sécurité aérienne.

**Le sénateur Tunney:** Voilà la bonne réponse à la question.

**Le président:** Les ministres ont eu l'occasion de formuler une réponse élégante à la déclaration du sénateur Bolduc concernant les pouvoirs discrétionnaires excessifs accordés au ministre responsable du Fonds pour l'Afrique aux termes du projet de loi.

**M. McCallum:** C'était la chose à faire, nommément engager les fonds bien avant le sommet du G8 dans le cadre des efforts que nous déployons pour obtenir une contribution des autres. À mon avis, c'est l'un des éléments les plus valables du budget.

À l'époque, nous ne connaissions pas les paramètres et les règles auxquelles obéirait cet effort déployé pour venir en aide à l'Afrique. On s'affaire présentement à la mise au point de ces détails dans le cadre de rencontres entre les premiers ministres et d'autres.

D'ici à ce que l'argent soit versé, on disposera de beaucoup plus de renseignements sur les freins et contrepoids, les règles d'engagement et les moyens grâce auxquels nous allons tenter d'inciter les pays africains en question à s'orienter sur la voie du bon gouvernement, de la démocratie et du respect des droits de la personne.

**Le sénateur Bolduc:** Ce qui me frappe, monsieur le ministre, c'est qu'il s'agit de la philosophie qui régit l'ACDI. Nous allouons à cette organisation 25 milliards de dollars par année — c'était autrefois 3 milliards de dollars, sans le moindre critère législatif. Il me semble que dans une démocratie parlementaire comme le

prerogative of the Crown and we do what we wish and we sign treaties, et cetera, in the 21st century, there must be statutory guidelines.

Some of those countries are transgressing human rights every day. We had an example yesterday from the Commonwealth. Even the Commonwealth decided that it had had enough with Zimbabwe.

I cannot understand this in today's world. I can understand why, in 1948, Mr. Pearson did what he did. It is good politics for Canada to be present all over the place because we are a trading nation. One day, you will be in the opposition and I am sure you will have the same view.

**Mr. McCallum:** Maybe we are philosophically opposed on some of these matters. I am not saying that every dollar of foreign aid is a roaring success, but it should be a high priority. It is part of my values and the government's values that we want to help unfortunate people around the world. We want to build in incentives to improve governance, democracy and human rights.

Somebody asked about Zimbabwe yesterday. We want to penalize the Government of Zimbabwe, but not necessarily the citizens of Zimbabwe.

**Senator Bolduc:** That is why you should work with the NGOs.

**Mr. McCallum:** You can talk about these terrible governments, and I agree with you that we need to create incentives for them to improve, but at the same time, we want to try to avoid penalizing the citizens of those countries who have nothing to do with these despotic governments. That is another consideration. I am sure there will be further information as to the modalities of this African fund at the time of the G8 summit, and at other times.

**The Chairman:** You do need Parliament behind you, minister, not just for constitutional reasons, but also for good, substantive political reasons, if you want to do anything in foreign aid.

**Mr. McCallum:** That is true.

**Senator Lawson:** First, I have a positive statement for the minister. I have been flying in and out of Vancouver International Airport for 50 years, and for many of those years we were ashamed of and embarrassed by that airport. However, since it was turned over to the airport authority, it has become a world-class airport. Businesses have sprung up and thousands of jobs have been created. As to its management, it rates number one in North America and number four in the world. If the Ministry of Transport wants a jewel in the Crown for its policy, it is the

Canada, il devrait y avoir, au XXI<sup>e</sup> siècle, des lignes directrices législatives, même si, au ministère des Affaires étrangères, il y a une tradition selon la quelle la Couronne a des prérogatives, peut faire ce qu'elle veut, signer des traités, et cetera.

Certains des pays concernés violent chaque jour les droits de la personne. Le Commonwealth nous en donnait hier un exemple. Même le Commonwealth a décidé qu'il en avait assez du Zimbabwe.

Dans le monde d'aujourd'hui, je n'arrive pas à comprendre qu'on puisse agir ainsi. Je comprends pourquoi, en 1948, M. Pearson a agi comme il l'a fait. Que le Canada soit présent partout dans le monde en tant que nation commerçante se justifiait pleinement du point de vue de la politique. Un jour, vous vous retrouverez dans l'opposition, et je suis certain que vous partagerez le même point de vue.

**M. McCallum:** Peut-être avons-nous des vues opposées sur certaines de ces questions du point de vue de la philosophie. Je ne dis pas que chaque dollar consacré à l'aide étrangère donne lieu à une victoire éclatante, mais on devrait faire de cette question une priorité. Aider les moins fortunés de la Terre fait partie de mes valeurs personnelles et de celles du gouvernement. Nous voulons adopter des mesures qui incitent les intéressés à améliorer les pratiques de gouvernement, de démocratie et de respect des droits de la personne.

Hier, quelqu'un a soulevé une question au sujet du Zimbabwe. Nous voulons pénaliser le gouvernement du Zimbabwe, mais pas nécessairement les citoyens de ce pays.

**Le sénateur Bolduc:** Voilà pourquoi vous devriez travailler en collaboration avec les ONG.

**M. McCallum:** On peut évoquer ces gouvernements terribles, et je suis d'accord avec vous pour dire qu'on doit adopter des mesures pour les inciter à s'amender, mais, en même temps, nous voulons éviter de pénaliser les citoyens de ces pays, qui n'ont rien à voir avec les comportements despotiques de leur gouvernement. Il s'agit d'une tout autre considération. Je suis certain qu'on obtiendra de nouveaux renseignements sur des modalités de ce Fonds pour l'Afrique au moment du sommet du G8 et à d'autres moments.

**Le président:** Pour faire quoi que ce soit dans le domaine de l'aide étrangère, monsieur le ministre, vous avez besoin de l'appui du Parlement, pas seulement pour des raisons constitutionnelles, mais aussi pour de bonnes raisons éthiques de fond.

**M. McCallum:** C'est vrai.

**Le sénateur Lawson:** D'abord, je tiens à formuler un commentaire positif à l'intention du ministre. Depuis 50 ans, j'utilise l'Aéroport international de Vancouver. Pendant des années, nous avons été gênés par cet aéroport, qui nous plongeait dans l'embarras. Depuis qu'il a été cédé à l'administration aéroportuaire, cependant, l'aéroport est devenu un aéroport de classe internationale. Des entreprises ont bourgeonné à gauche et à droite, et on a créé des milliers d'emplois. En ce qui concerne l'administration de l'aéroport, elle



Vancouver International Airport. It will generate the kind of revenue that will allow it to expand and send millions of dollars to the federal and provincial treasuries.

I have one negative note, however. A mile or two away is the Vancouver South Airport. They are making progress there too. The thrust of this bill is to improve security screening and so on. I understand, however, that at Vancouver South Airport, there is no security. After this legislation is passed, my understanding is there will still be no security. When the review is done in September, there will still be no security at the Vancouver South Airport. The small operators use it to service the coastal cities.

If that is true, and I believe it is, why would they not be exempted? I understand you exempt the helijets because they do not fly out of airports. That makes sense flying from Vancouver Harbour to Victoria Harbour, but in the case where there is no security and they are not going to get a nickel's worth of benefit from these fees, why would they not be exempted?

**Mr. Collenette:** First, Vancouver South Airport is all part of the same airport authority, and it is true that there is presently no screening at the south terminal. We are looking to institute screening. Some issues have been raised that concern me, which we will be taking up with officials, with respect to flying in and out of the south terminal.

For example, Pacific Coastal Airlines flies from Victoria into Vancouver South Airport and passengers will be subject to a charge. Passengers flying on the twin otters out of Victoria Harbour into Vancouver Harbour will not be subject to the charge. There are many such issues that we need to deal with, not only from the point of view of revenue generation — which is Mr. McCallum's concern — but in terms of airline competition and equity. We are discussing that with officials right now. I am glad you raised the matter. It is a point of contention.

**Senator Lawson:** If there is no screening by September, will you refund the monies?

**Mr. Collenette:** There is security, but no screening in the conventional sense. As I say, that must change, and quickly.

**Senator Lawson:** The proposed legislation contemplates that security services may be provided at airports in three different ways. First, the new Canadian Air Transport Security Authority may directly employ security officers.

vient au premier rang en Amérique du Nord et au quatrième rang dans le monde. Si le ministère des Transports souhaite avoir un joyau à la couronne de sa politique, il a ce qu'il faut avec l'Aéroport international de Vancouver. Ce dernier générera des recettes qui lui permettront de s'agrandir et de verser des millions de dollars aux trésors fédéral et provincial.

J'ai aussi un commentaire négatif à formuler. À un mille ou deux se trouve l'aéroport de Vancouver-Sud. Là aussi, on réalise des progrès. Le projet de loi à l'étude a pour objet principal d'améliorer les contrôles de sécurité et ainsi de suite. À l'aéroport de Vancouver-Sud, cependant, je crois comprendre que la sécurité est absente. Une fois le projet de loi adopté, il n'y aura encore, si je comprends bien, aucune mesure de sécurité. Lorsque, en septembre, on procédera à un examen, il n'y aura toujours pas de sécurité en vigueur à l'aéroport de Vancouver-Sud. Les petits exploitants utilisent ces installations pour desservir les villes côtières.

Si cela est vrai, comme je le pense, pourquoi l'aéroport ne serait-il pas exempté? Je crois comprendre que vous exemptez les hélicoptères, parce qu'ils ne décollent pas des aéroports. La mesure se justifie lorsqu'on va du port de Vancouver au port de Victoria, mais pourquoi ne pas exempter ce genre d'installation, où il n'y a pas de mesures de sécurité et où on ne tirera pas le moindre avantage de la perception de ce droit?

**M. Collenette:** D'abord, l'aéroport de Vancouver-Sud fait partie de la même administration aéroportuaire, et il est vrai, à l'heure actuelle, qu'il n'y a pas de contrôle de sécurité au terminal sud. Nous envisageons l'imposition de mesures de contrôle. On a soulevé certains problèmes qui me préoccupent au sujet des vols qui utilisent le terminal sud comme départ ou comme point d'arrivée, et nous allons en discuter avec les responsables.

Par exemple, la société Pacific Coastal Airlines exploite des vols entre Victoria et l'aéroport de Vancouver-Sud, et les passagers devront verser un droit. Par ailleurs, les passagers qui vont du port de Victoria au port de Vancouver à bord d'appareils Twin Otter ne seront pas tenus de le verser. Nous allons devoir nous attaquer à de nombreux problèmes de cette nature, pas seulement du point de vue de la génération de recettes — sujet qui intéresse M. McCallum — mais aussi de celui de l'équité et de la concurrence entre les compagnies aériennes. Nous avons maintenant des pourparlers avec des responsables. Je suis heureux que vous ayez soulevé la question. Il s'agit d'un point litigieux.

**Le sénateur Lawson:** S'il n'y a pas de mesures de sécurité d'ici septembre, allez-vous rembourser les sommes perçues?

**M. Collenette:** Il y a des mesures de sécurité, mais pas de triage au sens conventionnel. Comme je l'ai indiqué, la situation doit changer, et vite.

**Le sénateur Lawson:** Aux termes du projet de loi, on envisage trois modes possibles de prestation de services de sécurité dans les aéroports. Premièrement, la nouvelle Administration canadienne de la sûreté du transport aérien peut employer directement des agents de sécurité.

If that happens, will they be eligible to join public service unions or private sector unions? Is this a Crown corporation? Is it a government agency? Do you have successor status in your agreements, meaning that public service unions would represent those people?

**Mr. Collenette:** There are no successor rights in this proposed legislation, which is a bone of contention with the Steelworkers' union, which represents many of the security workers.

**Senator Lawson:** It is not only the Steelworkers. I am troubled too, as a former labour person. It is in the Canada Labour Code.

Another way is to permit existing airport authorities to hire security firms. I understand the Steelworkers' union, and other unions, represent security firms working under contract. This is a new situation flowing from the bill. There are no successor rights. The airport authority could then say, "Well, your contract with your union does not apply here."

**Mr. Collenette:** Existing contracts will be respected. As the new agency applies the new standards developed by Transport Canada, all security companies may not qualify to offer service. The hiring entity, whether it is the authority directly or the airport authorities under subcontract, will obviously have to engage others to do the job.

If that happens, if the certified company is unionized, and I think most of them are, then that union benefits because its members are hired to perform the service.

**Senator Lawson:** Depending how it plays out, with no successor clause or deemed sale-of-business clause, they may have to start the whole transaction again.

This program will only be successful through the training, the skill, the goodwill and the commitment of the employees. If we can see some problems on the horizon that could be solved by a deemed sale-of-business or a successor clause, why would we not include that?

**Mr. Collenette:** The theory is, Senator Lawson, we want to make a fresh start on standards and certification. The people who do the job will be of a higher calibre, or at least better trained. That is not to denigrate the people who are there now. Many of the people working now may ultimately find themselves employed at a higher wage.

Le cas échéant, ces personnes pourront-elles joindre les rangs de syndicats représentant les employés de la fonction publique ou du secteur privé? S'agit-il d'une société d'État? D'un organisme gouvernemental? Les ententes que vous avez conclues ont-elles un statut de successeur, à telle enseigne que les syndicats de la fonction publique représenteraient les agents en question?

**M. Collenette:** Le projet de loi ne prévoit aucune obligation du successeur, ce qui représente une pomme de discorde avec le Syndicat des métallurgistes unis d'Amérique qui représente les travailleurs du secteur de la sécurité.

**Le sénateur Lawson:** Il n'y a pas que le Syndicat des métallurgistes. En tant qu'ancien syndicaliste, cette situation me préoccupe aussi. On a affaire à des dispositions inscrites dans le Code canadien du travail.

Une autre solution consiste à autoriser les administrations aéroportuaires à retenir les services d'entreprises de sécurité. Je crois comprendre que le Syndicat des métallurgistes et d'autres syndicats représentent des entreprises de sécurité travaillant à contrat. Il s'agit d'une situation toute nouvelle créée par le projet de loi. Il n'y a pas d'obligation de successeur. L'administration aéroportuaire pourrait dire La convention qui vous lie à votre syndicat ne s'applique pas ici.

**M. Collenette:** Les conventions existantes seront respectées. Comme la nouvelle Administration applique les nouvelles normes élaborées par Transports Canada, il est possible que toutes les entreprises de sécurité ne soient pas aptes à assurer des services. L'organisme qui embauche, qu'il s'agisse de l'Administration qui procéderait directement ou des administrations aéroportuaires en vertu de contrats de sous-traitance, devront de toute évidence retenir les services d'autres entreprises pour effectuer le travail.

Si tel est le cas et que l'entreprise homologuée est syndiquée — et je pense que la plupart d'entre elles le sont —, le syndicat est avantagé dans la mesure où on engage certains de ses membres pour fournir le service.

**Le sénateur Lawson:** En l'absence d'une disposition sur l'obligation du successeur et d'une disposition sur le transfert réputé d'une entreprise, on devra peut-être, compte tenu de l'évolution de la situation, reprendre la transaction depuis le début.

C'est la formation, les compétences, la bonne volonté et l'engagement des employés qui seront seuls gages de la réussite du programme. Si nous entrevoyons certains problèmes qui pourraient être réglés au moyen d'une disposition sur le transfert réputé d'une entreprise ou l'obligation du successeur, pourquoi ne pas en inclure une ici?

**M. Collenette:** La théorie est la suivante, sénateur Lawson: nous tenons à prendre un nouveau départ en ce qui concerne les normes et l'obligation. Les employés seront d'un calibre supérieur ou à tout le moins mieux formés. Je ne cherche pas à dénigrer les personnes qui effectuent aujourd'hui le travail. Mais bon nombre d'entre elles se retrouveront peut-être au bout du compte avec un emploi mieux rémunéré.



The issue is whether or not those companies that offer the services now are able to meet the more rigid certification. If they cannot, then the hiring entity, whether the authority or the airports themselves under subcontract, will be forced to tender another contract.

**Senator Lawson:** You refer to the Ministry of Transport standards?

**Mr. Collenette:** Yes.

**Senator Lawson:** I do not disagree with that. If they do meet the standards, we should try to give as much protection as possible to those already established.

**Mr. Collenette:** They are protected, in a sense. Say, for example, an existing company meets the standards and there is a new contract. Obviously, those employees who meet the standards will benefit from the higher wages. Those who do not will have to be let go. Certainly, the unions will recognize that there are some employees who can meet the new standards and others who cannot.

**Senator Lawson:** In some cases, depending on how this plays out — and I think it will happen, although I hope it does not — some of those unions that meet the higher standards may be disqualified as a result of their certification, with no successor rights.

**Mr. Collenette:** We do not believe that to be the case. Mr. Chairman, as I am up against an expert in labour law, perhaps I could provide some written answers to the senator's questions.

**Senator Lawson:** That would be satisfactory.

You say in your statement, Mr. Collenette, that there will be a person or persons sensitive to organized labour's goals and ideals on the board of directors.

Does that mean that you may have union or non-union representatives of the workers on the board of directors? I know you are sensitive to their needs.

**Mr. Collenette:** We are looking at resumés right now, but we cannot appoint anyone, even the chair, until Parliament actually passes the bill. However, we are looking at ensuring that one or more of the individuals appointed would indeed have an empathy with labour's goals and be someone with whom the labour movement is comfortable.

**Senator Roche:** I would like both ministers to know the intense respect in which I hold them both.

Mr. Collenette, it has been said here that there was no time for a study on the economic impact of the tax. I hope we will not quarrel over the use of that word. I have had a running discussion with Senator Cools on it.

There has been no time for a study; yet it has been said tonight that there was a study on traffic projections.

La question est de savoir si les entreprises qui offrent aujourd'hui le service sont ou non en mesure de répondre aux critères d'homologation plus rigide qui seront imposés. Dans le cas contraire, l'organisme qui embauche, qu'il s'agisse de l'Administration ou des aéroports eux-mêmes en vertu de contrats de sous-traitance, sera forcé de conclure un autre contrat.

**Le sénateur Lawson:** Vous faites référence aux normes du ministère des Transports?

**M. Collenette:** Oui.

**Le sénateur Lawson:** Je n'en disconviens pas. Nous devrions tenter d'assurer la meilleure protection possible aux entreprises déjà établies, si elles répondent aux normes.

**M. Collenette:** En un sens, elles sont protégées. Prenons, par exemple, le cas d'une entreprise qui répond aux normes et avec laquelle on conclut un nouveau contrat. De toute évidence, les employés qui répondent aux normes bénéficieront d'une rémunération plus élevée. On devra remercier les autres. Il ne fait aucun doute que les syndicats admettront qu'il y a des employés qui répondent aux nouvelles normes, d'autres non.

**Le sénateur Lawson:** Dans certains cas, selon l'évolution de la situation — et je pense que c'est ce qui va se produire, même si j'espère qu'il n'en sera rien —, certains syndicats qui répondent aux normes plus élevées risquent, sans obligation du successeur, d'être disqualifiés en raison de leur homologation.

**M. Collenette:** Nous ne pensons pas qu'il en sera ainsi. Monsieur le président, comme je fais face à un spécialiste du droit du travail, peut-être pourrais-je fournir certaines réponses écrites aux questions du sénateur.

**Le sénateur Lawson:** Cela serait satisfaisant.

Dans votre déclaration, monsieur Collenette, vous avez affirmé qu'il y aura une ou des personnes sensibles aux buts et aux idéaux du mouvement syndical au conseil d'administration.

Cela veut-il dire que des représentants des travailleurs syndiqués ou non syndiqués siégeront au conseil d'administration? Je sais que vous êtes sensible à leurs besoins.

**M. Collenette:** Nous étudions des curriculum vitae au moment où nous nous parlons, mais nous n'allons nommer personne, pas même le président, avant que le Parlement n'ait effectivement adopté le projet de loi. Cependant, nous nous efforçons de faire en sorte qu'une ou plusieurs des personnes nommées soient sympathiques aux objectifs du mouvement syndical et bien acceptées par ce dernier.

**Le sénateur Roche:** je tiens à exprimer aux deux ministres le profond respect que je leur porte.

Monsieur Collenette, on nous a dit ici qu'il n'y avait pas eu assez de temps pour étudier l'impact économique de la taxe. J'espère que nous n'allons pas nous disputer sur l'utilisation de ce mot. Le sénateur Cools et moi en débattons depuis longtemps.

On n'a pas eu le temps de réaliser une étude; pourtant, on a affirmé ce soir qu'on disposait de projections sur le débit.

I have difficulty understanding why, if it was possible to do a study on projections, we could not have done one on the economic impact.

Are you open to an amendment to this bill that would exempt senior citizens and youth under a certain age? I believe this bill is manifestly unfair to senior citizens and to youth, particularly to the grandparents of this country, who pay for visits back and forth with their grandchildren, particularly in the summertime.

In Alberta, the economic impact on Edmonton and Calgary is manifestly unfair. It is true that one could drive between them if one is willing to drive for six hours, plus conduct one's business. It is much more convenient to take a plane, but the extra \$24 will have a deleterious impact on the ability of some businesses to function well economically. I believe that an economic impact study on this bill would have brought out the economic consequences for places such as Edmonton and Calgary.

A study would have brought out the unfairness in charging senior citizens and youth a tax of this nature.

While it has been said here that passengers have to pay some proportion, 30 per cent is an arbitrary figure. There is no economic impact study to show that that 30 per cent is appropriate.

Charges for airport security in the United States are between \$2.50 and \$5 per ticket. I find it astounding that the Government of Canada would arbitrarily impose a charge of \$24, irrespective of the economic impact on certain areas of the country and on people of the country such as senior citizens and youth.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, before the ministers respond to that, perhaps I could inquire from Senator Roche where he is headed. It seems to me that the bill already answers his question. The bill already enables the ministers to do precisely what Senator Roche is asking. From my reading, no amendment would be necessary.

Perhaps Senator Roche should explain what other authority would be needed, since to my mind it is all there.

**Senator Roche:** Even though my grandparents came from Ireland, I am willing to answer the question of Senator Cools. The purpose of these excellent ministers is to answer legitimate questions concerning the principles of the bill and to signal whether or not they are open to amendments, Mr. Chairman.

**Mr. Collenette:** Most of the questions you asked, Senator Roche, concern the charge. This is a user charge. Therefore, Mr. McCallum can have the pleasure of dealing with how we arrived at the charge.

Si on n'a pas pu faire des projections, j'ai du mal à comprendre pourquoi on n'aurait pas pu s'intéresser à l'impact économique.

Êtes-vous ouvert à une modification du projet de loi qui aurait pour effet d'exempter les personnes âgées et les jeunes jusqu'à concurrence d'un âge donné? À mon avis, le projet de loi est manifestement injuste envers les aînés et les jeunes, particulièrement les grands-parents du pays, qui doivent prendre l'avion pour rendre visite à leurs petits-enfants, particulièrement l'été.

En Alberta, l'impact économique sur Edmonton et Calgary est manifestement injuste. On peut, pour affaires, effectuer en voiture entre ces deux villes, à condition d'accepter de conduire pendant six heures. Il est beaucoup plus facile de prendre l'avion, mais le coût additionnel de 24 \$ a un effet nuisible sur la capacité de certaines entreprises de bien fonctionner sur le plan économique. Je pense qu'une étude des impacts économiques du projet de loi aurait mis en lumière les conséquences économiques pour des endroits comme Edmonton et Calgary.

Une étude aurait montrer qu'il est injuste d'assujettir les aînés et les jeunes à une taxe de cette nature.

Si on a affirmé que les passagers devaient assumer une part des coûts, la proportion de 30 p. 100 est purement arbitraire. Aucune étude d'impact économique ne montre que la proportion de 30 p. 100 se justifie.

Aux États-Unis, le droit imposé pour la sécurité dans les aéroports se situe entre 2,50 \$ et 5,00 \$ le billet. Je suis stupéfait de constater que le gouvernement ait choisi d'imposer arbitrairement un droit de 24 \$, indépendamment de l'impact économique sur certaines régions du pays et sur des citoyens canadiens comme les aînés et les jeunes.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, avant que les ministres ne répondent, j'aimerais demander au sénateur Roche où il veut en venir. Il me semble que le projet de loi répondait à cette question. En effet, il donne aux ministres la possibilité de faire précisément ce que le sénateur Roche demande. D'après la lecture que j'en fais, aucune modification ne serait nécessaire.

Peut-être le sénateur Roche pourrait-il expliquer quels autres pouvoirs seraient nécessaires puisque, à mon avis, tout est là.

**Le sénateur Roche:** Même si mes grands-parents sont venus d'Irlande, je suis disposé à répondre à la question du sénateur Cools. Les excellents ministres que nous avons devant nous, monsieur le président, ont pour tâche de répondre à des questions légitimes concernant les principes qui sous-tendent le projet de loi et d'indiquer s'ils sont ou non ouverts à des modifications.

**M. Collenette:** La plupart des questions que vous posez, sénateur Roche, ont trait au droit. Il s'agit d'un droit d'utilisation. Par conséquent, c'est M. McCallum qui aura le plaisir d'expliquer comment nous en sommes arrivés à ce chiffre.



With respect to the issue of penalizing people travelling between Edmonton and Calgary, I believe I answered that in response to Senator Comeau's question. I do believe that many of the concerns are misplaced. I think we will see that over the summer.

On the general principle of user pay, which the government has followed, when you fly, you pay NAV CANADA fees at a flat rate. You pay airport improvement fees. It is \$15 at Pearson Airport; it is \$10 or more at Vancouver; it is \$10 in Montreal.

You pay landing fees. Air Canada and Canada 3000 have imposed fuel surcharges, although WestJet did not. These were all flat fees, regardless of who is travelling, be it a senior citizen or a student.

Our experience in recent years, as we have shifted the cost of the airline system to the users, has been that this is one element of transportation where the user has been able to pay and has financed all those great improvements. In fact, Senator Lawson was talking about the wonderful improvements at the Vancouver airport. The public has been, and is, willing to pay. Given our experience, I do not think that one can start delineating different classes of passenger.

I may be treading on the preserve of Finance, but user charges and user fees have worked in the airline system. There is no reason to believe that this particular charge will be accepted any differently.

What has really brought it to the fore is the argument that ATAC, WestJet and others have made about a flat fee versus a graduated one. We had discussions with Finance about that, and the Minister of Finance had to make the call in a very difficult environment. As Mr. McCallum, Mr. Martin and I have said in the House many times, the government is prepared to review the charge.

**Mr. McCallum:** Fairness is often in the eyes of the beholder. I think a flat-fee charge is fair in the sense that the cost of the additional security is a flat cost. It does not depend on whether you are old or young; it does not depend on whether you are flying 3,000 miles or 50 miles. If fairness is defined as paying in accordance with your usage of the service, which is what a user charge is, it is fair. However, there are other factors. For other reasons, you might say it is unfair to charge the young or the old or those taking short flights. I have already said several times that these are possibilities we will look into when we review it. I am certainly prepared to defend it now as fair in the sense that I have defined it, but there is no doubt we can refine it in various ways, and hopefully lower it, when we conduct the review in the fall.

En ce qui concerne le préjudice subi par les personnes qui se déplacent entre Edmonton et Calgary, je crois avoir déjà fourni la réponse à la suite d'une question posée par le sénateur Comeau. Je pense que bon nombre de ces préoccupations ne sont pas fondées. Nous allons en faire le constat au courant de l'été.

En ce qui concerne le principe général de l'utilisateur payeur, dont le gouvernement s'est inspiré, vous acquittez un tarif fixe imposé par NAV CANADA chaque fois que vous prenez l'avion. Vous versez les frais d'améliorations aéroportuaires. Ils s'élèvent à 15 \$ à l'aéroport Pearson, à 10 \$ ou plus à Vancouver et à 10 \$ à Montréal.

Vous payez aussi des redevances d'atterrissage. Air Canada et Canada 3000 ont imposé des surtaxes pour le carburant, même si WestJet ne les a pas imitées. Dans tous les cas, il s'agit de droits forfaitaires, imposés indépendamment de la personne qui voyage, qu'il s'agisse d'un aîné ou d'un étudiant.

L'expérience des dernières années a montré, au fur et à mesure que nous avons passé aux utilisateurs les coûts du réseau des transporteurs aériens, qu'il s'agit d'un élément du transport que les utilisateurs sont en mesure de prendre à leur charge. En fait, on s'est servi de ces sommes pour financer toutes ces excellentes améliorations. En fait, le sénateur Lawson a lui-même fait allusion à ces remarquables améliorations à l'aéroport de Vancouver. Le public était et demeure disposé à payer. À la lumière de notre expérience, je ne pense pas qu'on puisse commencer à établir différentes catégories de passager.

Je m'aventure peut-être dans les eaux du ministère des Finances, mais les frais et les droits d'utilisation ont donné de beaux résultats dans le réseau des compagnies aériennes. Rien ne permet de croire que le droit dont il est ici question recevra un traitement différent.

Si la question fait la manchette, c'est parce que l'Association du transport aérien du Canada, WestJet et d'autres ont soulevé des questions au sujet de l'imposition d'un droit fixe plutôt que d'un droit progressif. Nous avons eu des pourparlers à ce sujet avec le ministère des Finances, et le ministre des Finances a dû prendre une décision dans un contexte très difficile. Comme M. McCallum, M. Martin et moi l'avons répété à de nombreuses reprises à la Chambre des communes, le gouvernement est disposé à réexaminer le droit.

**M. McCallum:** L'équité est souvent matière d'opinion. Je pense qu'un droit forfaitaire est juste en ce sens que le coût des mesures de sécurité additionnelles est fixe. Le coût n'est pas fonction de votre âge; il n'est pas non plus fonction de la longueur du voyage que vous effectuez, qu'il soit de 3 000 milles ou de 50 milles. Si l'équité est fonction de l'utilisation faite du service, un droit d'utilisation est juste puisque c'est précisément ce qu'il fait. Cependant, il y a d'autres facteurs. Pour d'autres raisons, on peut affirmer qu'il est injuste d'imputer le droit aux jeunes, aux aînés ou aux personnes qui effectuent de courts trajets. J'ai déjà indiqué à quelques reprises que nous allons étudier ces possibilités au moment de l'examen. Il est certain que je suis disposé à défendre l'équité du droit au sens où je l'ai défini, mais il ne fait aucun

**Senator Roche:** Mr. Chairman, these hearings are useful since the point is being made that there is a feeling in the country, which has been expressed at the table here tonight, that the flat fee is not fair and that grandparents and youth in particular are being unfairly treated. It is fine to refine it later, but I find the defence weak. I took from your answer that you are not open to an amendment and that you are looking for refinements as we proceed. I suppose I just have to accept that.

I will direct my second question to Mr. McCallum. It has to do with Africa. I want to declare my total support for this part of the bill. This is tremendously important, and I commend you on it.

Why is it tucked into this bill? I know that omnibus bills have various things tucked into them, but this bill is wildly discordant. You have money coming into the system via this airport initiative and you have money going out of the system on the Africa initiative. I do not know how those can be reconciled in one bill. I have great trouble understanding this, although I have been around here for a long time.

Mr. McCallum, would you be supportive of a move to split the bill so that the Africa section could stand on its own merits? Why cannot the Canada Fund for Africa stand on its own? I am in the position where, were I to vote against this bill on the airport initiative, which I do not like, I would be also voting against the Africa initiative, which I do like.

Why have these two wildly discordant issues been conjoined in the same bill? Would you be amenable to splitting the bill in order that the Africa section could stand on its own and the people of Canada could get a better understanding of the initiative? In that way, they could start to think about what the Government of Canada is doing for Africa, rather than dealing with it in about a page and a half, which is insufficient treatment, given the importance of the subject.

**Mr. McCallum:** Thank you very much for your support for the Canada Fund for Africa. As to why all these various things are in the same bill, the simple answer is because they were in the budget, and a budget always contains a variety of measures, depending upon the needs of the day. Clearly, in December, one of the needs was to introduce the security measures, which is why they are included. Another issue in the budget was to provide funding for the Canada Fund for Africa and for the infrastructure program. That is why they are included. It is not some Liberal plot to prevent you from voting on them separately. It is because

doute que, au moment de l'examen que nous réaliserons cet automne, nous allons le raffiner de diverses façons et, avec un peu de chance, le réduire.

**Le sénateur Roche:** Monsieur le président, les présentes audiences sont utiles puisqu'on a mentionné que certains Canadiens, comme on l'a indiqué à la table ce soir, estiment que le droit forfaitaire n'est pas équitable et que les grands-parents et les jeunes en particuliers, sont traités de façon injuste. Il est bien d'apporter plus tard des améliorations, mais la défense m'apparaît faible. D'après votre réponse, je crois comprendre que vous n'êtes pas ouvert à une modification et que vous allez plutôt chercher à apporter des améliorations en cours de route. Je suppose que je vais devoir m'en contenter.

Je vais adresser ma deuxième question à M. McCallum. Elle porte sur l'Afrique. Je tiens à déclarer mon appui inconditionnel à cet aspect du projet de loi. Il s'agit d'un aspect d'une importance capitale, et je tiens à vous en féliciter.

Pourquoi avoir inclus ces dispositions législatives dans ce projet de loi? Je sais que les projets de loi omnibus comprennent par définition de nombreux éléments, mais le projet de loi en question semble très discordant. De l'argent entre dans le système par l'entremise de l'initiative concernant les aéroports et de l'argent sort du système par l'entremise de l'initiative pour l'Afrique. Je ne vois pas comment on peut concilier les deux dans un seul et même projet de loi. J'ai beaucoup de mal à comprendre cette situation, même si, en tant que parlementaire, je ne suis pas tombé de la dernière pluie.

Monsieur McCallum, seriez-vous d'accord pour qu'on scinde le projet de loi de façon que le volet consacré à l'Afrique se distingue pour ses propres mérites? Pourquoi le Fonds canadien pour l'Afrique n'aurait-il pas droit à son propre projet de loi? Voyez mon dilemme. Je vais devoir voter contre le projet de loi à cause de l'initiative sur les aéroports, qui me déplaît, même si j'aimerais voter pour l'initiative pour l'Afrique, que j'approuve.

Pourquoi avoir réuni deux enjeux tellement discordants dans un seul et même projet de loi? Seriez-vous disposé à scinder le projet de loi en deux, de façon que le volet consacré à l'Afrique se distingue et que les Canadiens puissent mieux comprendre l'initiative? De cette façon, ils pourraient commencer à réfléchir à ce que le gouvernement du Canada fait pour l'Afrique. Il s'agirait d'une solution préférable, compte tenu de l'importance du sujet à celle qui consiste à ne consacrer qu'une page et demie à cette question, ce qui est insuffisant.

**M. McCallum:** Merci beaucoup de votre appui pour le Fonds canadien pour l'Afrique. La raison pour laquelle ces différents éléments se retrouvent dans le même projet de loi est bien simple: ils se trouvaient dans le même budget, et un budget comporte toujours une diversité de mesures, selon les besoins de l'heure. De toute évidence, en décembre, l'introduction de nouvelles mesures de sécurité répondait à un besoin, et c'est pourquoi elles sont incluses ici. Un autre enjeu du budget avait trait à la prestation de fonds pour le Fonds canadien pour l'Afrique et le programme d'infrastructures. Voilà pourquoi ces éléments sont présents ici. Il



those are items in the budget and this is a budget implementation bill.

**The Chairman:** We understand omnibus bills, of course, and in this bill you are amending a variety of other statutes — the E.I. Act, the Income Tax Act and so forth. That is normal. However, it intrigues me that Part 5 is almost an act within an act.

I am sure the officials will tell us that there are precedents for this.

**Mr. McCallum:** That point is more technical than I am capable of answering. I do not know why we have an act within an act.

**The Chairman:** It is not an amendment of an existing act; it is a whole new act.

**Mr. Dupont:** If and when this bill is passed, these acts will have a life of their own, on separate tracks. If, for one reason or another, it is necessary to bring back the act concerning the air transport authority or the air security charge, it will not be necessary to, at the same time, bring back the Canada Fund for Africa or some other parts of this bill that do not relate to one another.

**The Chairman:** You will get only one Royal Assent, will you not?

**Mr. Dupont:** I have been told by colleagues who have been at this longer than I that it is not unusual.

**Senator Roche:** I take it from that, Mr. McCallum, that you are not interested in pursuing making the Canada Fund for Africa Act an independent act standing on its own so it can achieve more visibility with the people of Canada?

**Mr. McCallum:** It will be, as we just heard. After passage, it will take on a life of its own as a separate act, and will get a lot of visibility because of the G8 meeting being held in Canada. The Prime Minister is certainly attaching huge priority to this.

I do not think Mr. Collenette would be very happy with a delay because we want the transportation measures to become effective on April 1.

**Mr. Collenette:** We are also talking about other acts being created. Part 1 concerns the proposed Canadian Air Transport Security Authority Act; Part 2 is the proposed Air Travellers Security Charge Act; Part 5 is the proposed Canada Fund for Africa Act; and part 6 is the proposed Canada Strategic Infrastructure Fund. The point is that it is quite normal to announce a new initiative, new law or a new agency in a budget and then put it in a budget bill.

ne s'agit pas d'un complot ourdi par le Parti libéral pour vous empêcher de voter séparément sur chacun des éléments. C'est parce qu'il s'agit d'éléments du budget qu'on a ici affaire à un projet de loi d'exécution du budget.

**Le président:** Nous comprenons la nature des projets de loi omnibus, cela va de soi, et, dans le projet de loi qui nous occupe, vous modifiez diverses autres lois — loi sur l'assurance-emploi, la Loi de l'impôt sur le revenu, et ainsi de suite, et cela est normal. Cependant, le fait que la Partie 5 représente presque une loi dans une loi m'intrigue.

Je suis certain que les responsables vont nous dire qu'il y a des précédents.

**M. McCallum:** On a ici affaire à un point technique que je ne suis pas en mesure d'expliquer. Je ne sais pas pourquoi nous avons une loi à l'intérieur d'une loi.

**Le président:** Il ne s'agit pas de la modification d'une loi existante, il s'agit d'une loi tout à fait nouvelle.

**M. Dupont:** Lorsque, le cas échéant, le projet de loi sera adopté, ces lois auront une vie propre, distincte. Si, pour une raison ou pour une autre, on juge nécessaire de revenir sur la loi concernant l'Administration canadienne de la sûreté du transport, ou le droit pour la sécurité du transport aérien, on n'aura pas, en même temps, à revenir sur le Fonds canadien sur l'Afrique ni à certains autres aspects du projet de loi sans lien entre eux.

**Le président:** Vous n'allez obtenir qu'une seule sanction royale, n'est-ce pas?

**M. Dupont:** Des collègues qui ont plus d'expérience que moi dans ce domaine m'ont dit que la pratique n'avait rien d'inhabituel.

**Le sénateur Roche:** Je dois comprendre, monsieur McCallum, que vous n'êtes pas intéressé à faire de la Loi sur le Fonds canadien pour l'Afrique une loi indépendante et distincte, de façon qu'elle bénéficie de plus de visibilité auprès des Canadiens?

**M. McCallum:** Elle le deviendra, comme on vient tout juste de nous le dire. Après l'adoption du projet de loi, la loi deviendra une loi distincte et bénéficiera d'une grande visibilité, la rencontre du G8 se tenant au Canada. Il est certain que le premier ministre y attache une énorme importance.

Je ne pense pas que M. Collenette serait très heureux du retard. En effet, nous voulons que les mesures relatives au transport entrent en vigueur le 1er avril.

**M. Collenette:** Nous parlons aussi d'autres lois qui sont créées. La Partie 1 a trait à la Loi sur l'Administration canadienne sur la sûreté du transport proposée. La Partie 2 porte sur la Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien proposée; la Partie 5 concerne la Loi sur le Fonds canadien pour l'Afrique proposée; et, enfin, la Partie 6 se rapporte au Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique proposé. Le fait est qu'il est tout à fait normal d'annoncer une nouvelle initiative, une nouvelle loi ou un nouvel organisme dans un budget et de l'inclure par la suite dans un projet de loi d'exécution du budget.

**The Chairman:** I appreciate that, Mr. Collenette. We are accustomed to seeing the amendment of many different statutes in an omnibus bill. However, here we have the creation of many new statutes for which there will be one Royal Assent.

**Mr. Collenette:** That is not without precedent, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I take your word for it. That is the answer that is always given, and I believe you. However, we might want to take a look at that sometime.

**Senator Lawson:** Early in the life of Vancouver International Airport, the airport authority conducted a poll to ask people how they felt about the airport improvement fee. They said they liked it. It was because they were proud of the improvements.

They also liked it very much because hundreds of thousands of non-Canadians were contributing.

**The Chairman:** I hope I will be able to say the same thing in Cape Breton, one day.

**Senator Cools:** I want to apologize to Senator Roche.

**Senator Roche:** No problem.

**Senator Cools:** I would like to thank the two ministers, particularly since they are both from Toronto. It is a wonderful treat to have two ministers from Toronto, because that happens rarely.

I admire the ease with which you conversed with senators, and I was appreciative of your willingness to respond to some profound concerns that have emerged at this table. I especially thank the two ministers for their undertakings, particularly in respect of the fall review and the continuing commitment to looking at this new charge in relationship to all the facts as they unfold. I am sure the ministers are well aware that the amount of the charge has been vexing to many senators. I am pleased that the ministers addressed those issues head on.

In response to our colleague's concerns about dividing the bill into several bills, there is no such proposal before the committee. The good senator has been asking the ministers how they will respond. I know of no such proposal to date.

**The Chairman:** Do not tempt them.

**Senator Cools:** I am not too sure. That is speculative. Our submissions are entirely helpful.

In any event, Minister McCallum and Minister Collenette, these are difficult circumstances and issues around a complex and difficult bill. I thank you for that, gentlemen.

**The Chairman:** I cannot improve on that. Thank you, ministers, and thank you, colleagues.

**Le président:** Nous en sommes conscients, monsieur Collenette. Nous avons l'habitude de voir un projet de loi omnibus modifier de nombreux textes de loi. Cependant, nous avons ici affaire à la création de nombreuses nouvelles lois qui feront l'objet d'une seule et même sanction royale.

**M. Collenette:** Il y a à cela des précédents, monsieur le président.

**Le président:** Je vais vous croire sur parole. C'est la réponse qu'on nous donne toujours, et je vous crois. Cependant, nous aurions peut-être un jour intérêt à nous pencher sur cette question.

**Le sénateur Lawson:** Tôt dans la vie de l'Aéroport international de Vancouver, l'administration aéroportuaire a mené une enquête pour demander aux gens de se prononcer sur les frais d'améliorations aéroportuaires. Ils se sont dits favorables au droit. Ce phénomène s'explique par le fait qu'ils étaient fiers des améliorations apportées.

Si la mesure leur plaisait, c'est aussi parce que des centaines de milliers de non-Canadiens apportaient une contribution.

**Le président:** J'espère pouvoir en dire un jour autant au Cap-Breton.

**Le sénateur Cools:** Je tiens à présenter mes excuses au sénateur Roche.

**Le sénateur Roche:** Il n'y a pas de mal.

**Le sénateur Cools:** Je tiens également à remercier les deux ministres, surtout compte tenu du fait qu'ils viennent de Toronto. Accueillir deux ministres de Toronto est un véritable plaisir puisque cela nous arrive rarement.

J'admire l'aisance avec laquelle vous avez conversé avec les sénateurs, et j'apprécie votre volonté de répondre à certaines de préoccupations profondes qui se sont manifestées à la table. Je remercie particulièrement les deux ministres de leurs entreprises, notamment en ce qui a trait à l'examen qui sera mené cet automne et à l'engagement soutenu du gouvernement de revenir sur ce droit à la lumière de l'évolution de la situation. Je suis certaine que les ministres savent que le montant du droit à déplu à de nombreux sénateurs. Je suis heureuse de constater que les ministres ont abordé ce problème sans se défilier.

En réponse aux préoccupations de notre collègue concernant la division du projet de loi en quelques projets de loi, aucune proposition en ce sens n'a été présentée au comité. Le sénateur a posé la question aux ministres pour entendre leur réponse. À ma connaissance, il n'y a pas encore de propositions de cette nature.

**Le président:** Ne les tentez pas.

**Le sénateur Cools:** Je n'en suis pas si certaine. C'est pure spéculation. Nos propositions ne visent qu'à être utiles.

Quoi qu'il en soit, messieurs McCallum et Collenette, nous avons affaire à des circonstances difficiles et à des problèmes abordés dans un projet de loi complexe et difficile. Messieurs, merci de votre présence.

**Le président:** Je n'ai rien à ajouter. Merci, messieurs les ministres, et merci, chers collègues.



**Senator Cools:** I have a motion to do with the airline pilots.

Honourable senators, I have before me a request from Mr. Laflamme, a senior representative of the airline pilots. Senator Murray, Senator Banks and I, with the committee, made decisions about witnesses. We did not include this particular organization or this particular representative. Therefore, I move that we include Mr. Laflamme and his group on our list of future witnesses and that we find an appropriate time to fit them into the schedule.

**The Chairman:** Is it agreed, colleagues?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

**Le sénateur Cools:** Je veux présenter une motion concernant les pilotes des compagnies aériennes.

Honorables sénateurs, j'ai sous les yeux une demande de M. Laflamme, représentant principal des pilotes des compagnies aériennes. Le sénateur Murray, le sénateur Banks et moi, de concert avec le comité, avons pris des décisions concernant les témoins. Nous n'avons inclus ni cet organisme ni ce représentant en particulier. Par conséquent, je propose que nous incluions M. Laflamme et son groupe dans notre groupe de témoins futurs et que nous réservions un moment approprié pour les entendre.

**Le président:** D'accord, chers collègues?

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada – Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

APPEARING:

The Honourable David Collenette, P.C., M.P., Minister of Transport;

The Honourable John McCallum, P.C., M.P., Secretary of State, International Financial Institutions.

WITNESSES:

*From the Department of Finance:*

Serge Dupont, General Director, Tax Policy Branch.

*From the Department of Transport:*

William Elliot, Assistant Deputy Minister, Safety and Security Group.

COMPARAISSENT:

L'honorable David Collenette, c.p., député, ministre des Transports;

L'honorable John McCallum, c.p., député, secrétaire d'État, Institutions financières internationales

TÉMOINS:

*Du ministère des finances:*

Serge Dupont, directeur général, Direction de la politique de l'impôt.

*Du ministère des Transports:*

William Elliot, sous-ministre adjoint, Groupe de la sécurité et de la sûreté.

11  
C13  
N14

Gouvernement  
Fédéral



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la  
trente-septième législature, 2001-2002

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Thursday, March 21, 2002

---

Le jeudi 21 mars 2002

---

Issue No. 35

Fascicule n° 35

**Second meeting on:**

Bill C-49, An Act to implement certain provisions of the  
budget tabled in Parliament on December 10, 2001

---

**Deuxième réunion concernant:**

Le projet de loi C-49, Loi portant d'exécution  
de certaines dispositions du budget déposé  
au Parlement le 10 décembre 2001

---

INCLUDING:

THE THIRTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(First Interim Report on the 2002-2003 Estimates)

THE FOURTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(The effectiveness of and possible improvements to  
the present equalization policy)

---

Y COMPRIS:

LE TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Premier rapport intérimaire sur le  
Budget des dépenses 2002-2003)  
LE QUATORZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(L'efficacité et les améliorations possibles  
de la politique actuelle de péréquation)

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





MEMBERSHIP OF THE STANDING SENATE  
COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Furey
* Carstairs, P.C.	Kinsella
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Comeau	(or Kinsella)
Cook	Mahovlich
Doody	Rompkey
Ferretti Barth	Tunney

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Rompkey substituted for that of the Honourable Senator Banks (*March 21, 2002*).

The name of the Honourable Senator Furey substituted for that of the Honourable Senator Moore (*March 21, 2002*).

MEMBRES DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray

*Vice-présidente:* L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs :

Bolduc	Furey
* Carstairs, c.p.	Kinsella
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Comeau	(ou Kinsella)
Cook	Mahovlich
Doody	Rompkey
Ferretti Barth	Tunney

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 21 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 21 mars 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, March 21, 2002  
(48)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:01 a.m., this day, in room 256-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Murray, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bolduc, Cook, Cools, Comeau, Ferretti Barth, Kinsella, Mahovlich, Murray and Rompkey (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Banks.

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 20, 2002, the committee continued its examination of Bill C-49.

WITNESSES:

*From United Steelworkers of America:*

- Dennis Deveau, Governmental Liaison;
- Lawrence McBrearty, National Director;
- Roger Falconer, Education Department Head.

*From the Association of Canadian Travel Agents:*

- Martin Taller, Board Member, ACTA (Ontario).

*From Tourism Industry Association of Canada:*

- Randall M. Williams, President and CEO.

*From Air Transport Association of Canada:*

- Clifford Mackay, President and CEO;
- Warren Everson, Vice-President.

Mr. McBrearty made an opening statement and with Mr. Deveau answered question from members of the committee.

Mr. Mackay made an opening statement and with Mr. Everson answered questions from members of the committee.

Mr. Taller made an opening statement and with Mr. Williams answered questions from members of the committee.

At 10:56 a.m. the meeting continued in camera.

After discussion, it was agreed that the committee meet at 1:00 p.m. on Monday March 25, 2002 to continue hearings on Bill C-49.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 21 mars 2002  
(48)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 01 dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bolduc, Cook, Cools, Comeau, Ferretti-Barth, Kinsella, Mahovlich, Murray et Rompkey (9).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Banks.

*Est présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 20 mars 2002, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-49.

TÉMOINS:

*Des Métallurgistes unis d'Amérique:*

- Dennis Deveau, Liaison avec le gouvernement;
- Lawrence McBrearty; directeur national;
- Roger Falconer, chef du département de l'éducation.

*De l'Association canadienne des agents de voyage:*

- Martin Taller, membre du Conseil ACTA (Ontario).

*De l'Association de l'industrie touristique du Canada:*

- Randall M. Williams, président-directeur général.

*De l'Association du transport aérien du Canada:*

- Clifford Mackay, président-directeur général;
- Warren Everson, vice-président.

M. McBreathy fait une déclaration et, avec M. Deveau, répond aux questions des membres du comité.

M. Mackay fait une déclaration et, avec M. Everson, répond aux questions des membres du comité.

M. Taller fait une déclaration et, avec M. Williams, répond aux questions des membres du comité.

À 10 h 56, la séance se poursuit à huis clos.

Après discussion, il est convenu que le comité se réunira à 13 heures le lundi 25 mars 2002 afin de poursuivre les audiences relativement au projet de loi C-49.



At 11:07 a.m., committee adjourned to the call of the Chair.

À 11 h 07, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 19, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

## THIRTEENTH REPORT

Your Committee, to which were referred the 2002-2003 Estimates, has, in obedience to the Order of Reference of March 5, 2002, examined the said estimates and herewith presents its first interim report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

---

**First Interim Report on  
2002-2003 Estimates**

## INTRODUCTION

The 2002-2003 Estimates were presented in the Senate on March 5, 2002 and referred for study to the National Finance Committee. As is customary with this Committee, several meeting dates have been set aside for the review of the Estimates. The Committee's initial examination began on Tuesday, March 12, 2002, and will continue at later meetings this spring. At the first meeting, officials of the Treasury Board outlined the government's planned spending and explained the main features of the new Estimates. Appearing from the Treasury Board were Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Comptrollership Branch and Ms. Laura Danagher, Senior Director of Expenditure Operations. In addition to making a presentation, the officials answered Senators' questions and committed themselves to obtaining additional information on several items of interest to the Committee.

There are four components to the Estimates. They include PART I, which provides an overview of federal spending by summarizing the key elements of the Main Estimates and highlighting the major change. PART II, directly supports the Appropriation Act. It lists in detail the resources that individual departments and agencies require for the upcoming fiscal year. It also identifies the spending authorities and the amounts to be included in subsequent appropriations. The *Report on Plans and Priorities* provides additional details on each of the departments and agencies in terms of more strategically oriented planning and results. It focuses on outcomes expected from government spending activities. Finally, the *Departmental Performance Report* provides a focus on results-based accountability by reporting on accomplishments achieved against the performance expectations and results commitments as set out in the spring Report on Plans Priorities.

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 19 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de présenter son

## TREIZIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déferé le Budget des dépenses 2002-2003, a, conformément à l'ordre de renvoi du 5 mars 2002, examiné ledit Budget et présente ici son premier rapport intérimaire.

Respectueusement soumis,

---

**Premier rapport intérimaire sur  
le Budget des dépenses 2002-2003**

## INTRODUCTION

Le budget des dépenses 2002-2003 a été présenté au Sénat le 5 mars 2002 et renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Comme il le fait habituellement, le Comité consacrera plusieurs réunions à l'étude du budget. Cette étude a débuté le mardi 12 mars et se poursuivra au cours d'autres réunions qui auront lieu au printemps. À la première réunion, des fonctionnaires du Conseil du Trésor — David Bickerton et Laura Danagher, respectivement directeur et directrice principale, Division des opérations et des prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur — ont donné un exposé des dépenses prévues du gouvernement et des grandes lignes du nouveau Budget des dépenses. Ils ont aussi répondu aux questions des sénateurs et indiqué qu'ils obtiendront des renseignements supplémentaires sur certaines questions qui intéressent le Comité.

Le Budget des dépenses comporte quatre éléments. Il y a d'abord la PARTIE I, qui donne un aperçu des dépenses fédérales en résumant les grands éléments du Budget principal et en mettant en relief les principaux changements. La PARTIE II, sous-tend directement la Loi de crédits. On y trouve le détail des ressources dont auront besoin les ministères et organismes fédéraux pour l'exercice à venir. On y identifie aussi les autorisations de dépenses et les montants à inclure dans les crédits parlementaires à venir. Le *Rapport sur les plans et les priorités* fournit des détails additionnels sur les plans stratégiques et les résultats prévus des ministères et organismes. Il met l'accent sur les résultats attendus des dépenses publiques. Enfin, le *Rapport sur le rendement* de chaque ministère fait le point sur les réalisations par rapport aux attentes et aux résultats visés décrits dans le Rapport sur les plans et priorités du printemps.



## THE EXPENDITURE PLAN — AN OVERVIEW

The Minister of Finance's Budget Plan of December 10, 2001 sets out the government's budgetary expenditure plan that amounts to \$172.9 billion. The plan includes \$136.6 billion of program spending, plus public debt charges of \$36.3 billion. The Estimates for 2002-2003 present budgetary spending authorities totalling \$168.3 billion. This represents 97% of the expenditure plan found in the Budget Plan. It should be noted that the Estimates differ from the expenditure plan presented by the Minister of Finance in several ways:

- A number of items do not appear in the Estimates because of timing in the Budget decisions or because they depend on the passage of separate legislation:
- The estimates do not include funds that are set aside within the Expenditure Plan for operating contingency purposes or for items that are still subject to Parliamentary or Treasury Board approval.
- The Estimates do not include the provisions for the revaluation of government assets and liabilities as stipulated in the Economic Statement and Budget Update.
- Some spending authorities in the Estimates are expected to lapse.

An overview of planned expenditures is provided in Table I below. For a different way of organizing the information in Table I see page 1-3 of the 2002-2003 Estimates, Part I — The Government Expenditure Plan.

**TABLE I**  
**THE EXPENDITURE PLAN AND**  
**MAIN ESTIMATES 2002-2003**  
(In million of dollars)

Public debt charges	36,300
Operating and capital expenditures	37,127
Elderly Benefits	26,350
Employment Insurance	15,900
Canada Health and Social Transfers	18,600
Fiscal equalization	10,545
Other transfers and subsidies	18,805
Other statutory obligations	4,698
Total Budgetary Main Estimates	168,325
Adjustments to reconcile with Budget	4,575
Total budgetary expenditures	172,900

Source: 2002-2003 Estimates, Part I, page 1-3.

## LE PLAN DE DÉPENSES — APERÇU

Le Plan budgétaire du ministre des Finances du 10 décembre 2001 prévoit des dépenses publiques totalisant 172,9 milliards de dollars. Cette somme comprend des dépenses de programmes de 136,6 milliards de dollars, plus des frais de service de la dette de 36,3 milliards de dollars. Le budget de 2002-2003 prévoit des dépenses totalisant 168,3 milliards de dollars, soit 97 p. 100 des sommes prévues dans le Plan de dépenses. Il importe de noter que le budget diffère du Plan de dépenses présenté par le ministre des Finances à plusieurs égards:

- Un certain nombre de postes n'apparaissent pas au Budget en raison du calendrier des décisions budgétaires ou parce qu'ils dépendent de l'adoption de mesures législatives distinctes.
- Le Budget ne comprend les sommes prévues dans le Plan de dépenses pour les éventualités ni celles qui sont associées à des projets de dépenses qui n'ont pas encore été approuvés par le Parlement ou le Conseil du Trésor.
- Le Budget ne comprend pas de provision pour la réévaluation du passif et de l'actif du gouvernement fédéral prévue dans l'énoncé économique et la mise à jour budgétaire.
- Certaines autorisations de dépenses vont se périmer.

On trouvera au tableau 1 ci-dessous un aperçu des dépenses prévues. On peut consulter une autre présentation des mêmes données à la page I-3 de la Partie I (Plan de dépenses) du Budget.

**TABLEAU 1**  
**LE PLAN DE DÉPENSES ET**  
**LE BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES 2002-2003**  
(en millions de dollars)

Frais de la dette publique	36 300
Dépenses de fonctionnement et dépenses en capital	37 127
Prestations aux personnes âgées	26 350
Assurance-emploi	15 900
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux	18 600
Péréquation	10 545
Autres transferts et subventions	18 805
Autres obligations législatives	4 698
Total du budgétaire du Budget principal des dépenses	168 325
Ajustements à rapprocher au Budget	4 575
Total du budgétaire des dépenses	172 900

Source : Budget des dépenses 2002-2003, Partie I, page 1-3

## A. The Main Estimates

The Main Estimates present information on both budgetary and non-budgetary spending authorities. Budgetary expenditures include the cost of servicing the public debt; operating and capital expenditures; transfer payments to other levels of government, organizations or individuals; and payments to Crown corporations. Non-budgetary expenditures (loans, investments and advances) are outlays that represent changes in the composition of financial assets of the Government of Canada.

Of the \$170.4 billion set out in the Main Estimates, \$114.0 billion, or 66.9% are statutory expenditures. The remainder, \$56.4 billion, requires Parliamentary approval. In this year's Estimates, 20 departments or agencies plan to spend over a billion dollars in the fiscal year 2002-2003. The three largest budgets belong to the Department of Finance (\$65.3 billion), the Department of Human Resources Development (\$30.9 billion), and the Department of National Defence (\$11.8 billion).

The table beginning on page 1-24 of the 2002-2003 Estimates, Part II, entitled Budgetary Main Estimates by Standard Object of Expenditures, is an excellent place to begin a general review of the Main Estimates. The spending plans of all departments and agencies are divided among 12 categories of expenditures. The summary provided by the table allows a quick comparison of spending intentions among the various agents of the federal government. For instance, although the Department of Finance is requesting the largest appropriation, most of its budget (55.8%) is composed of "public debt charges," an item that occurs in no other department's spending plans.

## B. 2002-2003 Estimates Meeting March 12, 2002

Senators began their examination of the 2002-2003 Estimates by reviewing the creation of a number of new initiatives in the Department of Natural Resources, which seem to appear before Parliament for the first time. For instance, on page 17-7, they identify among others a \$3.1 million contribution in support of electricity distributors to promote the sale of electricity from emerging renewable resources; a \$1.6 million contribution to the International Energy Agency Weyburn CO<sub>2</sub> Monitoring Project; and a \$4.5 million contribution in support of organizations associated with impact and adaptation research related to climate change. Senators wanted to know the authorities under which these and similar contributions are made. Some Senators are increasingly concerned about government initiatives that first come to light only in the Estimates. Mr Bickerton responded that these types of initiatives that first come to Parliament's attention through the Estimates process are generally created under several different types of statutes. In some cases, the initiative was created under an act for a specific program, which has been authorised by Parliament in an earlier year. In some instances, the appropriation is sought under the statute defining ministerial authorities. In the future, Senators would appreciate a reference to the Statute under which a significant new initiative is undertaken. He reminded the

## A. Le budget principal des dépenses

Le Budget principal des dépenses présente des renseignements sur les autorisations de dépenses budgétaires et non budgétaires. Les dépenses budgétaires comprennent le service de la dette, les dépenses de fonctionnement et en capital et les paiements de transfert aux autres ordres de gouvernement, organismes et particuliers ainsi que les paiements aux sociétés d'État. Les dépenses non budgétaires (prêts, placements et avances) sont des dépenses qui représentent des changements dans la composition de l'actif financier de l'État canadien.

Sur les 170,4 milliards de dollars prévus dans le Budget principal des dépenses, 114,08 milliards (68 p. 100) concernent des dépenses législatives. Le reste des dépenses, 56,4 milliards de dollars, doit être autorisé par le Parlement. Dans le Budget des dépenses de cette année, 20 ministères et organismes prévoient des dépenses de plus d'un milliard de dollars en 2002-2003. Les trois plus gros budgets sont ceux du ministère des Finances (65,3 milliards de dollars), du ministère du Développement des ressources humaines (30,9 milliards de dollars) et du ministère de la Défense nationale (11,8 milliards de dollars).

Le tableau qui commence à la page I-26 de la Partie II du Budget des dépenses de 2001-2002 intitulé Budgétaire du Budget principal des dépenses par article courant de dépense donne une excellente idée d'ensemble du Budget des dépenses principal. Les plans de dépenses de tous les ministères et organismes y sont présentés en fonction de 12 catégories de dépenses. Le tableau permet de faire une comparaison rapide des projets de dépenses des divers agents du gouvernement fédéral. Par exemple, on constate facilement que le ministère des Finances demande les crédits les plus élevés, mais que le gros de son budget est constitué des «frais de la dette publique», un poste de dépenses qui n'apparaît dans les plans de dépenses d'aucun autre ministère.

## B. Budget des dépenses 2002-2003 — Réunion du 12 mars 2002

Les sénateurs ont commencé leur étude du Budget des dépenses 2002-2003 par un examen de certaines mesures nouvelles du ministère des Ressources naturelles qui semblent être soumises pour la première fois au Parlement. Ils notent par exemple à la page 20-8 une contribution de 3,1 millions de dollars à l'appui des distributeurs d'électricité dans le but de promouvoir la vente d'électricité de nouvelles sources d'énergies renouvelables; une contribution de 1,6 millions de dollars au Projet de l'Agence internationale de l'énergie pour la surveillance du CO<sub>2</sub> à Weyburn; et une contribution de 4,5 millions de dollars à l'appui des organismes associés aux recherches sur l'impact et l'adaptation ayant trait au changement climatique. Les sénateurs voulaient savoir en vertu de quels pouvoirs ces contributions et d'autres contributions analogues sont effectuées. Certains sénateurs sont de plus en plus préoccupés par les mesures gouvernementales dont on apprend l'existence dans le Budget. M. Bickerton a répondu que les mesures dont le Parlement n'est saisi que par la voie du processus budgétaire relèvent généralement de diverses lois. Dans certains cas, la mesure en question est créée aux termes d'une loi pour les fins d'un programme précis qui a été autorisé par le Parlement antérieurement. Dans d'autres cas, le crédit est demandé aux



Committee that some foundation must exist to support the initiative to appear in the Estimates. Some Senators are concerned about statutes that give ministers the powers to spend large sums on initiatives that have not received Parliamentary scrutiny.

Questions were asked about the level of funding provided to the National Library. On page 4-24, the Estimates show that the Library's budget will only increase by \$489,000 to \$36.7 million in the fiscal year 2002-2003. At the same time the National Librarian has indicated that there is serious physical deterioration in the quality of the facilities that house the national collection. Senators were appalled to learn that the Library's facilities are so badly deteriorated that the collection is threatened with continuing water damages and potential fire hazards. Some Senators had the impression that the government has not responded to the National Librarian's request for funding to correct the problems that result in damages of valuable documents. Mr. Bickerton acknowledged the existence of a problem at the National Library and informed the Committee that the Library has recently requested additional resources in the amount of \$1 million. He expects that the amount allocated to correct these problems will appear in the next set of Supplementary Estimates. Although he could not confirm at this time that the requested amount would be sufficient to end these problems, he made it clear that it is Treasury Board policy to encourage agencies and departments to prepare capital expenditure plans to allow for ongoing repairs and maintenance of their facilities.

On page 4-1, the CBC estimates that in 2002-2003 it will have revenues of \$455.1 million. This is 13.9% or \$73.6 million less than the \$528.7 million included in last year's estimates. Senators wanted to know why the new estimate was so much less than that of the previous period and whether the estimate for revenues in 2001-2002 remains accurate. Ms Danagher told the Committee that the CBC expects revenues for the fiscal year 2001-2002 to be within 5% of the original estimates. She also explained that two reasons account for the differences in the revenue projections between the fiscal year 2001-2002 and 2002-2003. The first is that the fiscal year 2001-2002 includes the additional revenues earned from the broadcast of the Salt Lake City Olympic Games. The second is that the CBC has adopted a policy of reducing commercial interruptions in its broadcasts, which means lower revenues.

Senators expressed an interest in the operations of the National Capital Commission. Specifically, they noted that the Commission was seeking additional appropriations of \$34.2 million, most of which is earmarked for real asset management and development. In this connection, Senators require further assurances that the legitimate planning concerns of local governments are given proper weight in the decisions of the Commission. Senators were also interested in the Commission's expenditures on professional services related to new projects in the National Capital Region. Mr Bickerton did

termes d'une loi définissant les pouvoirs d'un ministre. À l'avenir, les sénateurs aimeraient voir la référence au statut en vertu duquel est entrepris une nouvelle initiative importante. Il a rappelé au Comité que toutes les mesures qui paraissent au Budget ont une justification quelconque. Certains sénateurs éprouvent des réserves au sujet des lois qui confèrent à des ministres le pouvoir de dépenser de fortes sommes et au sujet des mesures qui n'ont pas été examinées par le Parlement.

Des sénateurs ont posé des questions sur le financement de la Bibliothèque nationale. À la page 18-3, on constate que le budget de celle-ci n'est augmenté que de 489 000 \$ pour passer à 36.7 millions de dollars en 2002-2003. Pourtant, l'administrateur général de la Bibliothèque a signalé que la qualité des installations qui abritent les collections se détériore sérieusement. Les sénateurs ont été consternés d'apprendre que les installations laissent tant à désirer que les risques d'inondation et d'incendie sont constants. À la lecture du Budget, certains sénateurs avaient l'impression que le gouvernement n'a pas répondu aux vœux de l'administrateur général pour remédier aux problèmes qui causent des dommages à des documents inestimables. M. Bickerton a admis l'existence du problème à la Bibliothèque nationale et a dit au Comité que la Bibliothèque nationale avait récemment demandé un million de dollars de ressources additionnelles. Il prévoit que les sommes allouées pour corriger les problèmes précités paraîtront dans le prochain budget supplémentaire. Il n'a pas pu dire si le montant demandé serait suffisant pour mettre un terme aux problèmes, mais il a affirmé que le Conseil du Trésor avait pour politique d'encourager les ministères et organismes à préparer des plans de dépenses en immobilisations prévoyant les réparations et l'entretien de leurs installations.

À la page 18-11, on note que la Société Radio-Canada prévoit des recettes de 455.1 millions de dollars en 2002-2003, soit 73.6 millions de moins que le montant qui figurait dans le budget de l'année précédente (528.7 millions) ou une baisse de 13.9 p.100. Les sénateurs voulaient savoir pourquoi les projections de recettes étaient à ce point inférieures à celles de l'exercice précédent et si les projections de recettes pour 2001-2002 demeuraient exactes. Mme Danagher a dit au Comité que la Société Radio-Canada prévoyait que les chiffres définitifs sur les recettes de 2001-2002 tomberont à l'intérieur d'une fourchette de 5 p.100 de la prévision initiale. Elle a aussi expliqué que deux raisons expliquaient la différence entre les projections de dépenses pour 2001-2002 et 2002-2003 : les recettes additionnelles associées à la diffusion des Jeux olympiques de Salt Lake City et la nouvelle politique de réduction des annonces publicitaires durant les émissions adoptée par la Société Radio-Canada.

Les sénateurs se sont intéressés aux activités de la Commission de la capitale nationale. Ils ont noté en particulier que celle-ci sollicitait des crédits additionnels de 34.2 millions de dollars dont la majeure partie sont destinés à la gestion et au développement des biens immobiliers. À ce sujet, les sénateurs demandent une plus grande assurance que les intérêts légitimes de planification des gouvernements locaux soient pris en considération dans les décisions de la Commission. Les sénateurs se sont aussi arrêtés aux dépenses de services professionnels liées aux nouveaux projets dans la région de la capitale nationale. M. Bickerton n'avait pas

not have the details on hand, but he was able to explain that most of the Commission's increased requirements under its real asset management and development item referred to expenses in the preparation of the LeBreton Flats property. This includes amounts for the planning and the decontamination of the site to be used for the construction of the new museums.

Senators observed that the estimate for the Canada Student Loans program has declined by \$100 million compared to the level in the fiscal year 2001-2002. Mr. Bickerton explained that this does not result from a change in policy, but rather from an improved ability on the part of the government to forecast the actual take up in Student Loans.

Although the officials always attempt to provide immediate answers to Members questions, there remain outstanding matters. The officials agreed to provide information at a later date on several topics including on the activities of the national Capital Commission, the distribution of Canada Health and Social Transfers and Equalization Transfers among the provinces, the distribution of spending between the English and French services of the CBC, on the decline of funding for the Lieutenant-Governors etc.

As indicated above, your Committee expects, at a later date, to examine in greater detail various aspects of the government's spending plans.

Thursday, March 21, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to table its

FOURTEENTH REPORT

Your committee which was authorized by the Senate, on June 12, 2001, to examine and report on the effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy ensuring that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at comparable levels of taxation, now tables its report.

Respectfully submitted,

*Le président,*  
LOWELL MURRAY  
*Chairman*

de chiffres détaillés en mains, mais il a expliqué que la plupart des besoins additionnels de la Commission au poste Gestion et développement des biens immobiliers concernaient l'aménagement des terrains situés sur les plaines LeBreton. Cela comprend les frais de planification et les coûts de décontamination du site, où seront construits les nouveaux musées.

Les sénateurs ont remarqué que le budget du Programme canadien de prêts aux étudiants avait diminué de 100 millions de dollars par rapport à l'exercice précédent. M. Bickerton a expliqué que cette variation ne tenait pas à un changement de politique, mais au fait que le gouvernement était en mesure de prévoir avec davantage de précision la demande réelle de prêts étudiants.

Les témoins ont tenté de fournir des réponses immédiates aux sénateurs, mais certaines questions demeurent en suspens. Ils ont offert de fournir des renseignements complémentaires ultérieurement sur divers sujets notamment sur les activités de la Commission de la capitale nationale, sur la distribution du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux et des paiements de péréquation entre les provinces, sur la distribution des dépenses entre le service français et le service anglais de la Société Radio-Canada, sur la diminution des fonds prévus pour les lieutenants-gouverneurs, etc.

Comme on l'a dit plus haut, le Comité prévoit procéder plus tard à un examen plus détaillé de divers aspects des plans de dépenses du gouvernement.

Le jeudi 21 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de déposer son

QUATORZIÈME RAPPORT

Votre Comité qui a été autorisé par le Sénat le 12 juin 2001 à étudier, afin d'en faire rapport, sur l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation pour ce qui est de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables, dépose maintenant son rapport.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 21, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-49, and act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on December 10, 2001, met this day at 9:01 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum. We have three sets of witnesses this morning, the first from the United Steelworkers of America, Mr. McBrearty, Mr. Falconer, and Mr. Deveau.

Mr. McBrearty has an opening statement to make. Please proceed.

**Mr. Lawrence McBrearty, National Director, United Steelworkers of America:** First, I should like to thank the committee for agreeing to hear our submission on Bill C-49. The steelworkers are committed to assisting the government and the minister in making a correct decision regarding security. Our union knows the industry, the employers, and, of course, the workers. We think we have a unique perspective that can help make Canadian society even more safe and secure.

Security, whether at airports or other public and private locations, is everyone's responsibility, and everyone should participate in making it work.

Our union is a general workers' union that represents over 180,000 members in all regions of Canada and in all sectors of the economy, including the service sector in general and the security industry in particular. We represent about 25,000 security guards and officers working in private security companies such as Initial, Group 4, Securitas, the Canadian Corps of Commissionaires and more. To put that figure in perspective, the Steelworkers represent far more security officers than any other union in Canada and is a larger presence in the industry than any other single employer. Therefore, we offer the biggest window on the contract security industry.

About 800 to 1,000 of our members provide pre-screening services at airports across Canada, including the two Montreal airports, Quebec City, Mont Joli, Seven Islands, Baie Comeau, Ottawa, Calgary, St. John's, Newfoundland, Gander, Deer Lake, Stephenville, Goose Bay, Wabush and others.

The contract security industry in Canada consists of a large number of security firms, ranging from very large companies employing thousands of security officers to very small businesses with only a handful of employees. However, contract security firms of all sizes operate essentially the same way. The firm enters into a contract with a client to assign security officers to a client's site. Security officers' duties may range from simple watch-

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 21 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, saisi du projet de loi C-49, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 10 décembre 2001, se réunit ce jour à 9 h 01 afin d'examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons le quorum. Nous recevons trois groupes de témoins ce matin, le premier étant les Métallurgistes unis d'Amérique, représenté par M. McBrearty, M. Falconer et M. Deveau.

M. McBrearty veut faire une déclaration liminaire. Vous avez la parole.

**M. Lawrence McBrearty, directeur national, Métallurgistes unis d'Amérique:** Je veux tout d'abord remercier le comité d'avoir accepté de nous entendre au sujet du projet de loi C-49. Les travailleurs de la métallurgie sont résolus à aider le gouvernement et le ministre à prendre la bonne décision en matière de sécurité. Notre syndicat connaît l'industrie, les employeurs et, bien entendu, les travailleurs. Nous estimons de ce fait être particulièrement bien placés pour contribuer à rendre la société canadienne encore plus sûre.

La sécurité, que ce soit dans les aéroports ou dans d'autres lieux publics et privés, est l'affaire de tout le monde et chacun devrait faire de son mieux pour l'assurer.

Nous sommes un syndicat généraliste qui représente plus de 180 000 membres dans toutes les régions du Canada et tous les secteurs de l'économie, y compris celui des services en général et les services de sécurité en particulier. Nous représentons quelque 25 000 vigiles et agents de sécurité travaillant dans des entreprises privées telles qu'Initial, Group 4, Securitas, le Corps canadien des commissionnaires, et cetera. Pour placer ce chiffre en perspective, notre syndicat représente bien plus d'agents de sécurité que n'importe quel autre syndicat canadien et a une plus forte présence dans cette industrie que tout employeur. Par conséquent, nous offrons la plus grande fenêtre sur l'industrie privée de la sécurité.

Entre 800 et 1 000 de nos membres assurent les contrôles avant l'embarquement dans des aéroports de tout le Canada, notamment les deux aéroports de Montréal, ceux de Québec, Mont-Joli, Sept-Îles, Baie Comeau, Ottawa, Calgary, St. John's (Terre-Neuve), Gander, Deer Lake, Stephenville, Goose Bay, Wabush et d'autres encore.

Le secteur canadien des services de sécurité à contrat est composé d'un grand nombre de compagnies de sécurité, qui vont de très grandes sociétés, employant des milliers d'agents, à de très petites entreprises qui n'en comptent que quelques-uns. Cependant, quelle que soit leur taille, les agences de sécurité à contrat fonctionnent toutes sensiblement de la même manière. La compagnie signe un contrat avec un client pour l'affectation

keeping to more sophisticated monitoring and screening. The venue may be a construction site, a residential site, an office building, a government complex, airports and others.

Generally, security firms operate with very little overhead. There are few supervision and managerial employees. Little office space is required. The cost of uniforms and, if necessary, patrol vehicles, is minimal. Currently, training is limited, at best. Labour is the largest operating cost to security firms.

Security firms secure work through competitive bidding for clients' contracts. The lowest bidder usually wins the contract. Security firms earn profit based on the difference between their actual costs and the fees they receive under the contract. Wages are the basis of competition in this industry. Cutthroat bidding between security agencies has meant that clients' contracts frequently change.

For all of these reasons, low wage rates, poor working conditions, minimal training, and quality standards and high levels of employee turnover have characterized the security industry. As a result, few view employment as a security officer as a viable, long-term career choice.

Efforts to move the industry toward client selection based on quality of service have been severely hampered by the intensely competitive nature of the industry. Investments in training, management infrastructure, communication technology and so forth raise operating costs. Employers choosing to make these investments are vulnerable to losing contracts to their competitors.

High employee turnover means additional costs to train new employees. Training costs may be significant — particularly with respect to client sites such as airports where the security assignment requires specialized skills and qualifications.

We believe that our policy, which is included in the written submission, if implemented fully, would stabilize the industry and improve security.

In addition to our goals on regulations, licensing and training, the main reason for our presentation today is the Steelworkers believe the following two issues need to be included in Bill C-49 to make it work. First, the need to add successor rights provisions to the draft legislation and, second, compensation to the board of governors of the new authority.

All Canadian labour relations statutes include provisions for successor rights. Successor rights provisions require that a company purchasing another company that is bound by a collective agreement step in the shoes of the preceding company and the vendor and assume all of the obligations under the

d'agents à un lieu désigné. Les fonctions des agents de sécurité vont de la simple surveillance à des mesures de contrôle plus élaborées. Le lieu peut être un chantier de construction, une résidence, un immeuble à bureaux, un complexe gouvernemental, un aéroport, et cetera.

Actuellement, les agences de sécurité ont peu de frais généraux. La supervision est réduite au minimum et la firme compte donc peu de cadres. Ces entreprises requièrent peu d'espace à bureaux. Le coût des uniformes et, si besoin est, des voitures de patrouille est minime. À l'heure actuelle, la formation est superficielle, si même il y en a. La main-d'oeuvre représente le coût le plus important.

Les agences de sécurité obtiennent du travail en soumissionnant sur les appels d'offres lancés par les clients. Le plus bas soumissionnaire obtient habituellement le contrat. Ces entreprises font leur profit sur la différence entre leur coût réel et les sommes reçues en vertu du contrat. La concurrence dans cette industrie se fait autour des salaires. La concurrence féroce lors des appels d'offres entre agences de sécurité fait que les contrats changent souvent de main.

Pour toutes ces raisons, le secteur des services de sécurité se caractérise traditionnellement par des salaires peu élevés, des conditions de travail médiocres, une formation et des normes de qualité lacunaires et un fort roulement de personnel. De ce fait, rares sont ceux qui considèrent un emploi d'agent de sécurité comme un choix de carrière viable et à long terme.

Les efforts visant à motiver le choix du client par la qualité du service ont toujours été freinés par la nature fortement concurrentielle du secteur. Les investissements dans la formation, l'infrastructure de gestion, la technologie des communications, et cetera, font grimper les coûts d'exploitation. Les employeurs qui choisissent de faire de tels investissements deviennent vulnérables face à leurs concurrents.

Le roulement de personnel inflige des coûts supplémentaires pour former les nouveaux employés. Le coût de la formation peut être considérable, surtout quand les conditions du contrat exigent des compétences et des qualifications particulières, comme c'est le cas dans les aéroports.

Nous pensons que notre politique, qui est explicitée dans le mémoire, si elle était pleinement appliquée, stabiliserait l'industrie et améliorerait la sécurité.

En sus de nos objectifs en matière de réglementation, d'accréditation et de formation, le principal motif de notre comparution aujourd'hui tient au fait que le projet de loi C-49, à notre sens, pour être fonctionnel, exige que deux problèmes soient réglés. Premièrement, il faudrait ajouter des dispositions touchant les droits de successeur au projet de loi et, deuxièmement, il y aurait lieu de revoir la nomination des membres du conseil de la nouvelle administration.

Toutes les lois canadiennes régissant les relations de travail comportent des dispositions régissant les droits de successeur. Ces dispositions prévoient qu'une compagnie qui achète une compagnie liée à un syndicat par une convention collective prend la place de celle-ci et respecte toutes les obligations prévues



collective agreement. In this way, the sale of a business does not interrupt the employees' job security. The purpose of successor rights provisions is to protect the stability of labour relations.

The successor rights provisions of the Canada Labour Code are located at sections 43 and 47.1. The successor rights provisions of the code only apply in the context of the sale of business. However, there is no sale of a business within the meaning of the code when a client decides to replace one contractor with another contractor or when a client decides to stop using a contractor and start using its own employees to perform the work.

There exist no statutory successor rights that could continue a collective agreement between a union and a contractor security firm after that firm loses its client contract. We have cautioned the government that if successor rights provisions are not included in the legislation, it would destabilize the delivery of airport security services.

We have repeatedly urged the government to ensure that our members working at airports receive job security and that our union maintains its current role. That is the reason we have urged the government to include provisions for successor rights in any legislation that creates a new agency for administering airport security. Bill C-49, as proposed, does not include any provisions for successor rights. We urge honourable senators to rectify this omission.

An obvious simple and effective means of creating successor rights for security operatives would be to include a "deemed sale of business" clause which would apply only to security services provided under the new legislation. Therefore, this inclusion of deeming successor rights would ensure stability in the provision of airport security by ensuring that labour relations between management and security officers and their bargaining agents would not be disrupted. This would also ensure the continuity of employment of security officers who, in many cases, have years of experience at their respective airports.

Failure to provide successor rights would continue the problem of high employee turnover among security officers assigned to airports. High turnover will result in higher costs, adding to the ongoing expenses of qualifying and training security officers assigned to the airports. High turnover will also result in additional security risks, as relatively new employees would be performing background checks on new hires with the potential of oversight and other failures.

For all of these reasons, reliable and effective airport security demands a stable workforce. Only job security and continuing terms of employment can reduce turnover and ensure workforce stability. Successor rights are needed, and they are the answer.

par la convention collective. De cette façon, la vente de la compagnie ne met pas en cause la sécurité d'emploi. Les droits de successeur visent à préserver la stabilité des relations de travail.

Dans le Code canadien du travail, les dispositions relatives aux droits de successeur sont couvertes par les articles 43 à 47.1. Elles ne s'appliquent que dans le contexte de la vente d'une entreprise. Or, il n'y a pas de vente d'entreprise, au sens du code, lorsqu'un client décide de ne plus utiliser les services d'un fournisseur et d'utiliser plutôt ses propres employés pour l'exécution de la fonction que le sous-traitant assumait auparavant.

Par conséquent, aucun droit de successeur ne permet de maintenir une convention collective entre un syndicat et une compagnie de sécurité à contrat lorsque celle-ci perd un contrat. Nous avons à maintes reprises mis le gouvernement en garde, lui faisant savoir que si le projet de loi ne contient pas des dispositions sur les droits de successeur, cela déstabiliserait la prestation des services de sécurité dans les aéroports.

Nous avons à maintes reprises exhorté le gouvernement à faire en sorte que nos membres qui travaillent dans les aéroports jouissent de la sécurité d'emploi et que le syndicat conserve son rôle actuel. C'est pourquoi nous avons appelé le gouvernement à englober des dispositions relatives aux droits de successeur dans toute loi portant création d'une nouvelle Administration de la sûreté du transport aérien. Le projet de loi C-49, en l'état, ne contient pas de telles dispositions. Nous exhortons les honorables sénateurs à rectifier cette omission.

Un moyen évident, simple et efficace d'établir des droits de successeur pour les agents de sécurité serait d'inclure une clause de «présomption de vente d'une entreprise» qui s'appliquerait uniquement aux services de sécurité fournis sous le régime de la nouvelle loi. Ainsi, on assurerait la stabilité de la fourniture des services de sécurité aéroportuaire en assurant que les relations de travail entre la direction et les agents et leur syndicat ne seraient pas perturbées. On garantirait également la continuité de l'emploi des agents qui, dans bien des cas, comptent des années d'expérience au même aéroport.

Le défaut d'assurer les droits de successeur ferait perdurer le problème du fort taux de roulement dans le personnel de sécurité des aéroports. Ce roulement entraînera une majoration des coûts, en particulier sur le plan de l'accréditation et de la formation des agents de sécurité aéroportuaire. En outre, il en résultera également des risques accrus pour la sécurité puisque des employés de relativement fraîche date seront amenés à vérifier les antécédents des nouvelles recrues et seront susceptibles de commettre des oublis et d'autres erreurs.

Pour toutes ces raisons, une sécurité fiable et efficace dans les aéroports exige un effectif stable. Seule la sécurité d'emploi et le maintien des conditions d'emploi peuvent ralentir le roulement et assurer la stabilité de l'effectif. Les droits de successeur sont donc nécessaires et constituent la solution.

The proposed legislation also provides for an 11-member board of governors. Four seats are assigned to representatives of the airline, industry and airport authorities. The remaining seven seats are assigned to appointees selected by the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Transport.

We believe that at least one of the seats on the board of governors should be assigned to an appointee able to reflect the experience and expertise of the security officers who actually deliver the services that ensure public safety.

We completely reject any suggestion that the only "stakeholders" in airport security are the airlines, airport authorities and the public. We consider it self-evident that security officers are stakeholders at least as significant as the other stakeholders.

Further, we do not accept the suggestion that the perspective of security officers coincides with members of the general public. Again, no other participant in airport security possesses the security officer's experience, expertise and frontline exposure to security issues. Only representatives of security officers can provide the new agency board with unfiltered information regarding directives, standards or other measures that the new board may establish.

The steelworkers want to be part of the solution with respect to airport security and other private security issues and not be part of the problem.

We presented our position to the Finance Committee of the House of Commons. The changes the committee recommended were overridden when the bill came back to the House. We believe these changes only make the new legislation better and will strengthen security in Canada.

**Senator Lawson:** I can make my position very simple. I agree. I regret that you were not aware of the gathering last evening at which the ministers were present. I believe you would have found it very informative as to the positions they took.

We made the position to them that if this program is to be successful it is important to have the advantage of a workforce which, based on training, skill, experience and commitment, will be the key to its success. There should be some recognition of that.

As you pointed out clearly this morning, you represent 25,000 workers and that the government is making a serious mistake in not taking advantage of that experience. Those of us who have been in the labour management field for any period of time know that success is achieved when you have the cooperation and commitment of the workers in order to make it a success.

I do not think the issue of successor status has been raised before. We raised it last night. The minister indicated that he would obtain some information that would ensure some recognition be given to successor status. In what form, we do not know. He did not talk about agreeing to any amendment. We

Le projet de loi prévoit également un conseil d'administration de 11 membres. Quatre sièges sont attribués aux représentants des compagnies aériennes et des administrations aéroportuaires. Les sept membres restants sont nommés par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre des Transports.

Nous pensons qu'au moins un des sièges au conseil d'administration devrait être réservé à une personne représentant l'expérience et les connaissances des agents de sécurité, c'est-à-dire ceux-là mêmes qui fournissent le service au public.

Nous rejetons totalement l'idée que les seules «parties intéressées» par la sécurité aéroportuaire soient les compagnies aériennes, les administrations aéroportuaires et le public. Nous pensons qu'il va de soi que les agents de sécurité sont des intervenants au moins aussi importants que ces autres parties.

De plus, nous réfutons l'idée que l'optique des agents de sécurité coïncide avec celle du grand public. Je le répète, aucun autre participant à la sécurité des aéroports ne peut se targuer de posséder l'expérience, les connaissances et le contact de première ligne de ces agents. Seuls des représentants des agents de sécurité pourront offrir au conseil une information non filtrée sur l'efficacité des directives, des normes ou autres mesures que le conseil pourra établir.

Le syndicat des métallurgistes souhaite être un élément de la solution au problème de la sécurité dans les aéroports et autres lieux privés, et non pas être un élément du problème.

Nous avons exposé notre position au Comité des finances de la Chambre des communes. Les amendements apportés par le comité ont été rayés par la Chambre, au stade du rapport. Nous pensons que ces changements amélioreraient la loi et renforceraient la sécurité au Canada.

**Le sénateur Lawson:** Ma position est très simple: je suis d'accord. Je regrette que vous n'ayez pas été au courant de la réunion d'hier soir à laquelle les ministres étaient présents. Je pense que les positions qu'ils ont exprimées vous auraient intéressés.

Nous avons fait valoir que si ce programme doit réussir, il importe de disposer d'une main-d'oeuvre qualifiée, expérimentée et dévouée et que c'est là que réside la clé du succès. On ne peut le nier.

Comme vous l'avez fait ressortir ce matin, vous représentez 25 000 travailleurs et le gouvernement commettrait une grave erreur s'il ne mettait pas à profit cette expérience. Ceux d'entre nous qui ont travaillé dans le domaine des ressources humaines savent bien que la réussite passe par la collaboration et le dévouement des travailleurs.

Je ne pense pas que la question des droits de successeur ait été soulevée auparavant. Nous l'avons abordée hier soir. Le ministre a indiqué qu'il se renseignerait et ferait en sorte que le statut de successeur soit reconnu d'une certaine façon. Sous quelle forme, nous ne le savons pas. Il n'a pas parlé d'accepter un amendement.



know the reluctance of the government to agree to amendments. However, he did indicate that they would be responsive in the area of successor status. I think that is very important.

One point I raised with the minister is that this is a new agency. I said if you hire new employees to work directly for the new agency — which is one of the provisions in the three options they have — does this mean public service unions would have the right to come in and organize these people or, under the present government agreements, which contain successor clauses, would they have certain rights?

There seemed to be a moment of uncertainty on their part as to what would happen there. Certainly, my position is that recognition must be given to existing contracts and that there is a long-time provision in the Canada Labour Code that provides for successor status. That should have been included automatically in this case. We made that position. I certainly support the position that you are putting forward, Mr. McBrearty.

I detect there is a reluctance on the part of the government to agree to an amendment at this date because they are targeting a start-up date of April 1.

On the issue of representation, Minister Collenette said:

I have already committed that among the seven government representatives, there will be a person or persons sensitive to organized labour's goals and ideals, and similarly for the tourist industry and other affected stakeholder groups.

I asked him specifically if that would include labour representatives — in particular labour representatives from those organizations that presently represent some of the workers and are likely, with successor status, to have continuing contracts. In other cases where there is not successor status and if they give contracts to existing airport authorities, then those contracts should continue to exist. He said that all those contracts would be respected. He also said that there would be people who are sensitive to organized labour's goals. I asked if that would include representatives of the workers. He was not precise or definitive, but he left me with the impression that consideration would be given to that.

Your submission is right on point and has significant merit.

**Mr. McBrearty:** We met with Minister Collenette on many occasions and had very open and frank discussions.

We know that the issue of successor rights would cause certain difficulties in labour relations. I will explain. The Canada Labour Code has successor rights now. However, the Canada Labour Code does not have successor rights that apply to a contractor of a client. Let us say that I am a businessman and I contract out work to workers who are unionized. If, tomorrow, I change contractors, then no successor rights apply. Successor rights apply to a company.

Nous connaissons la réticence du gouvernement à accepter des amendements. Toutefois, il a indiqué qu'il ferait quelque chose à cet égard. Je pense que c'est très important.

Un point que j'ai abordé avec le ministre est le fait qu'il s'agit là d'un organisme nouveau. J'ai posé la question de savoir si la nouvelle administration embaucherait directement les effectifs — l'une des trois options qu'elle possède — et si cela signifierait que les syndicats de la fonction publique auraient le droit de représenter ces employés, ou encore disposeraient de certains droits aux termes des conventions collectives actuelles, lesquelles contiennent des clauses de succession.

Cette question a suscité un certain flottement chez eux. Ma position en tout cas est qu'il faut reconnaître les conventions collectives existantes et il existe de longue date une disposition dans le Code canadien du travail assurant les droits du successeur. Cela aurait dû être repris automatiquement ici. C'est la position que nous avons défendue. Et je souscris totalement à celle que vous avez exprimée, monsieur McBrearty.

Je détecte une réticence de la part du gouvernement à accepter un amendement à ce stade, car il prévoit le démarrage le 1<sup>er</sup> avril.

Au sujet de la représentation, le ministre Collenette a déclaré:

Je me suis déjà engagé à ce que, parmi les sept représentants gouvernementaux, figurent une ou des personnes sensibles aux objectifs et idéaux syndicaux, et cela vaut également pour l'industrie touristique et d'autres groupes concernés.

Je lui ai demandé expressément si cela signifie qu'il y aura des représentants des syndicats — en particulier des syndicats qui représentent actuellement les travailleurs et sont susceptibles, avec le statut de successeur, d'avoir des conventions collectives en vigueur. Dans les cas où il n'y a pas de statut de successeur et où les contrats sont adjugés aux administrations aéroportuaires, ces conventions devraient être maintenues. Il a dit que toutes ces conventions collectives seraient respectées. Il a dit également qu'il y aurait au conseil des membres sensibles aux objectifs syndicaux. Je lui ai demandé si cela engloberait des représentants des travailleurs. Il n'a pas donné de réponse précise ou catégorique, mais m'a donné l'impression qu'il l'envisagerait.

Votre présentation était tout à fait pertinente et me paraît parfaitement fondée.

**M. McBrearty:** Nous avons rencontré le ministre Collenette à maintes reprises et avons eu des entretiens très libres et francs.

Nous savons que la question des droits de successeur causerait certaines difficultés sur le plan des relations de travail. Je m'explique. Le Code canadien du travail contient actuellement les droits de successeur. Cependant, ces droits ne s'appliquent pas à l'entrepreneur sous contrat d'un client. Supposons que je suis un chef d'entreprise et sous-traite du travail à des travailleurs syndiqués. Si, demain, je change de sous-traitant, les droits de successeur ne s'appliquent pas. Les droits de successeur s'appliquent uniquement aux employés directs d'une entreprise.

I will cite as an example the Iron Ore Company of Canada. My good friend the senator and I worked there together in the early 1980s. If the Iron Ore Company of Canada sells its business to Rio Tinto, successor rights apply. If the Iron Ore Company of Canada has subcontractors there, then Rio Tinto is not obliged to adhere to any rules of the subcontractor because the code does not apply.

We have also met with the Minister of Labour on this bill. We know that if we try to apply pressure, as we usually do, on ministers to amend the Labour Code to have successor rights in the security industry, mainly in the airports, then amendments to the Labour Code would be applicable to all employers, workers and unions across the country. We know that there are contractors and companies who do not want this. We understand that. We went through that debate.

This is why we are saying that we are dealing with very particular piece legislation, one that is very much needed because of events that we all know about and that we do not want to live through again.

I am not a lawyer. However, in new legislation the government has the opportunity and the authority to write whatever they want to write into it. This is why we are not asking for amendments to the Labour Code. We are not for something that would cause a rattle across the country with certain employers or contractors. We are saying that the legislation says that in the case of the security in the airports, that when a new security firm comes in it is a "deemed sale of business." It is not amending the Labour Code.

We have been involved in the security industry across Canada for more than 30 years now. A high percentage of the people who work in the security industry are single-parent women who, if they are not working below minimum wage, are at minimum wage. They must work many hours to have fair — I cannot even call it "fair" — take-home pay. When I talk to people about this, they say, "Yes, Lawrence, but they are with your union, why do you not get them better contracts?" The minute we get them 10 cents more an hour from Securitas, for example, or Group 4, when the bid comes up for a new contract, another security firm comes in and bids 10 cents less and they get it. There is no civilization in the industry. However, the bigger employers agree with us.

We need security in our airports. What happened in the United States can happen anywhere: I truly hope it will never happen in Canada. If we do not focus on how we will treat the security of the public at the airports, and we hang our hat on some things that are mere details and not really important issues, then I will say — as we usually say at our negotiation tables — the rain will pass and we will have forgotten to get on it. We do not see this as a big issue.

Prenons comme exemple la compagnie minière IOC. Mon ami le sénateur et moi-même y avons travaillé tous deux au début des années 80. Si la compagnie minière IOC est rachetée par Rio Tinto, les droits de successeur s'appliquent. Mais si la compagnie minière IOC avait des sous-traitants, Rio Tinto n'est obligée de respecter aucune règle du sous-traitant, car le code ne s'applique pas aux sous-traitants.

Nous avons rencontré également le ministre du Travail au sujet de ce projet de loi. Nous savons que si nous faisons pression, comme nous le faisons habituellement, sur les ministres afin qu'ils modifient le Code du travail de telle façon que les droits du successeur s'appliquent à l'industrie de la sécurité, principalement dans les aéroports, alors ces modifications au Code du travail s'appliqueront à tous les employeurs, travailleurs et syndicats dans tout le pays. Or, nous savons qu'il y a des compagnies qui ne le souhaitent pas. Nous comprenons cela. Nous avons eu tout ce débat.

C'est pourquoi nous disons qu'il faut plutôt inscrire ces droits dans cette loi particulière, une loi qui est devenue nécessaire à cause des événements que nous connaissons tous et que nous ne voulons surtout pas revivre.

Je ne suis pas juriste. Cependant, dans cette nouvelle loi, le gouvernement a la possibilité et la faculté d'inscrire tout ce qu'il veut. C'est pourquoi nous ne demandons pas la modification du Code du travail. Nous ne voulons pas quelque chose qui susciterait les objections d'un certain nombre d'employeurs ou entrepreneurs. Nous demandons simplement que dans ce projet de loi, qui est limité à la sécurité aéroportuaire, lorsque cette nouvelle administration prendra les choses en main, on considère que c'est une «vente réputée d'entreprise». Ce n'est pas modifier le Code du travail.

Cela fait maintenant plus 30 ans que nous représentons les agents de sécurité au Canada. Un fort pourcentage de ces derniers sont des mères célibataires qui travaillent au salaire minimum, voire moins. Elles doivent effectuer beaucoup d'heures pour avoir un chèque de salaire net décent — je ne peux même pas le qualifier de «décent». Lorsque je dis cela autour de moi, on me rétorque: «Oui, Lawrence, mais c'est ton syndicat qui les défend, pourquoi ne leur obtiens-tu pas de meilleures conditions?» Mais à la minute où nous arrachons dix cents l'heure de plus à Securitas, par exemple, ou Group 4, à l'appel d'offres suivant, une autre agence arrive et soumissionne pour dix cents de moins et emporte le marché. Il n'y a pas de civilisation dans cette industrie. Cependant, les gros employeurs sont d'accord avec nous.

Nous avons besoin d'aéroports sûrs. Ce qui s'est passé aux États-Unis peut arriver partout; j'espère vraiment que cela n'arrivera jamais au Canada. Si nous ne veillons pas à la façon dont la sécurité du public est assurée dans les aéroports, ou si nous butons sur de simples détails, des choses qui ne sont pas réellement importantes, alors je dis — comme nous le disons habituellement à nos tables de négociation — le train passera et nous aurons oublié de sauter dedans. Nous ne pensons pas que ce soit une grosse affaire.



As Senator Lawson mentioned, the new authority has the authority to hire. They will hire the employees themselves, or they can be contracted out, or they can be both.

I do not know if any honourable senators have ever been in labour relations. We are dealing with up to five employers and a few other unions inside the same industry. We are dealing here with the lives of people. We must stabilize the workforce for these men, women and young people who are working in the security industry. We cannot tell these people that it does not matter who their employer will be in the morning.

The people who are working as screeners on the main floors of airports, or in what I call the basements of airports putting luggage on planes, must feel that they are protected and secure. When they feel they are protected and secure, the passengers — Canadian citizens — will feel protected and secure.

What has been happening in the airports is not the fault of security employees. It could have happened to anyone. This is why we are saying successor rights are needed.

With regard to the board, we feel that we can bring some expertise to it. We have sat on company boards before. Our union helped to restructure Algoma Steel, for example. We had three members on the board of the company. We know how boards operate. I am not asking for a seat on the board; I have other things to do. There are many security companies that need to be organized, and we intend to do it. However, we would like to have an appointee, a seat of the board. We would like to be able to suggest to the minister a person who is capable of filtering and communicating the right information to the board as to what is happening with security in airports. If this legislation is to govern 90 airports across the country, someone will have to know what is going on in those airports.

One cannot depend on a board of an airport authority. Mind you — and I say this openly — there are too many bosses in the airports now. The security system is left and right. We believe we can help. If we do not help, then just take us off the board and we will go with that. However, we would like the chance to be part of the solution and not part of the problem.

**Senator Comeau:** Last night, two ministers appeared before us. The impression that I had from the ministers' statements was that because of September 11, we have to hurry, we have to make a mad rush to get some things in place and, if there are casualties in the process, then Canadians will accept it because it is a part of life. That was more or less the impression with which I was left. I identified casualties in rural communities without actually going into the full details of the impact of such actions. We are now hearing about another group of victims of September 11 due to haste in bringing forward this legislation.

It was somewhat scary to hear from you that our airport security people are based on the low bidder. Whoever bids the lowest will get the contract — it has been that way up to now. However, in light of September 11, one would have thought that

Comme le sénateur Lawson l'a indiqué, la nouvelle administration a le pouvoir d'embaucher. Elle peut recruter elle-même, ou bien elle peut sous-traiter, ou faire les deux à la fois.

Je ne sais pas si parmi vous certains ont eu à s'occuper de relations de travail. Nous traitons avec jusqu'à cinq employeurs et quelques autres syndicats dans ce secteur. C'est la vie de gens qui est en jeu. Nous devons stabiliser l'emploi pour ces hommes, femmes et jeunes qui travaillent dans le domaine de la sécurité. Nous ne pouvons leur dire que peu importe qui sera leur employeur demain matin.

Ceux qui travaillent comme contrôleurs aux portes d'embarquement des aéroports, ou dans les coulisses où sont manutentionnés les bagages, doivent se sentir protégés et à l'abri. Lorsqu'eux-mêmes se sentiront protégés et à l'abri, les voyageurs — les citoyens canadiens — se sentiront aussi protégés et à l'abri.

Ce qui s'est passé dans les aéroports n'est pas de la faute des agents de sécurité. Cela aurait pu arriver à n'importe qui. C'est pourquoi nous disons que les droits du successeur sont nécessaires.

En ce qui concerne le conseil d'administration, nous pensons que notre expérience peut être précieuse. Ce ne serait pas la première fois que nous siégeons à des conseils d'administration d'entreprise. Notre syndicat a aidé à restructurer Algoma Steel, par exemple. Nous avions trois membres au conseil d'administration de cette société. Nous savons comment fonctionnent les conseils d'administration. Je ne demande pas à y siéger moi-même, j'ai autre chose à faire. Il y a beaucoup de compagnies de sécurité à syndiquer et nous avons l'intention de le faire. Cependant, nous aimerions avoir un représentant, un siège au conseil. Nous aimerions pouvoir suggérer au ministre une personne qui est capable de filtrer et de communiquer au conseil les renseignements voulus sur ce qui se passe dans les aéroports. Puisque cette loi va régir 90 aéroports du pays, il faudra bien que quelqu'un sache ce qui s'y passe.

On ne peut s'en remettre pour cela à une administration aéroportuaire. En effet — et je le dis carrément — il y a déjà trop de patrons dans les aéroports aujourd'hui. La responsabilité de la sécurité est trop dispersée. Nous pensons pouvoir aider. Si notre présence ne contribue rien, alors excluez-nous du conseil et nous l'accepterons. Cependant, nous aimerions avoir la possibilité d'être un élément de la solution et non du problème.

**Le sénateur Comeau:** Deux ministres ont comparu ici hier soir. L'impression que j'ai retirée de leurs déclarations est qu'il y a urgence, à cause du 11 septembre, qu'il faut se précipiter pour mettre les choses en place et que s'il y a des éclopés qui restent au bord du chemin, les Canadiens l'accepteront car c'est la vie. C'est plus ou moins l'impression que j'ai retirée. J'avais évoqué les localités rurales, sans vraiment entrer dans le détail des effets de cette mesure. Nous découvrons maintenant un autre groupe de victimes du 11 septembre, du fait de la hâte avec laquelle on veut faire adopter cette loi.

Cela m'a inquiété d'entendre de votre bouche que les contrats de sécurité aéroportuaire sont adjugés au plus bas soumissionnaire. Quiconque offre le moindre prix remporte le contrat — c'était ainsi jusqu'à maintenant. Cependant, depuis le

we might have seen the light and said, "Look, we cannot go with low bidder on this stuff; we have to go with the best." Training and simulation programs cost money.

With the \$2.2 billion that the government says it needs over the next five years to assure Canadians that airports are secure. I do not see how that can be possible based on the lowest bid.

Because this is a scary prospect, was any discussion held with your group as to ideas concerning the preparation of this bill that is before us? Was there any dialogue with your group on this proposed legislation?

**Mr. McBrearty:** As I mentioned earlier, we had some very early discussions, with the Minister of Transport before the bill came out. These discussions were friendly and open, much like the one we are having today. At that time, we raised the importance of training, which goes a long way to answering the question of stability.

Currently, licensing of security guards differs from province to province. In some provinces, the employee receives the certification or permit. In other provinces, it is the employer, the security firm that receives it.

There is minimal training. We want the licensing done after the training, and we want very high-level training. I have been meeting with HRDC and the security companies, and we are currently organizing a national training industrial council in the security industry across the country from. We will be receiving some seed money from HRDC.

The issue of the low bidder has been explained to the minister. It is not new to those in the security industry. National standards must be included in the proposed bill. We have examples of national standards in our union. We have what we call the master agreements."

A good example of what happens in the security industry in the province of Quebec is called the "decree system." In the 1940s, the Canadian government introduced a decree system. The Province of Quebec kept it and introduced it in special sectors.

We represent more than 15,000 security men and women in Quebec. We negotiate one collective agreement with the major companies in the security industry. The employers were asked to form employer associations. We sat down with the employer associations and negotiated a collective agreement. I advised the minister that we agreed in Quebec, and we are also prepared to agree, with respect to the new legislation at airports, that there will be no strikes in the security industry.

Once that collective agreement is negotiated, the government spends it as a provincial decree. A security company cannot pay less than that decreed or contained in the collective agreement. That is one way of implementing it.

11 septembre, on aurait pu penser que les yeux se seraient ouverts et que l'on aurait dit: «Nous ne pouvons plus opter pour le plus bas soumissionnaire, il faut plutôt choisir le meilleur». La formation et les programmes de simulation coûtent cher.

Le gouvernement dit avoir besoin de 2.2 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années pour garantir aux Canadiens que les aéroports sont sûrs. Je ne vois pas comment on pourrait le faire en se fiant au plus bas soumissionnaire.

Étant donné que cette perspective est inquiétante, est-ce que votre groupe a été consulté lors de l'élaboration de ce projet de loi? Y a-t-il eu un dialogue avec votre syndicat sur ce projet de loi?

**M. McBrearty:** Comme je l'ai mentionné, nous avons eu quelques discussions au tout début avec le ministre des Transports, avant le dépôt du projet de loi. Ces discussions étaient amicales et franches, un peu comme celles que nous avons aujourd'hui. Nous avons alors insisté sur l'importance de la formation, formation qui contribue largement à régler le problème de l'instabilité.

Actuellement, l'accréditation des gardiens de sécurité diffère d'une province à l'autre. Dans certaines provinces, l'employé reçoit un certificat ou permis. Dans d'autres, c'est l'employeur, l'agence de sécurité, qui le reçoit.

La formation est minime. Nous souhaitons que l'accréditation ait lieu après la formation, et nous voulons une formation de très haut niveau. J'ai participé à une réunion avec DRHC et les compagnies de sécurité, et nous organisons actuellement un conseil national de formation dans le secteur de la sécurité. Le ministère nous versera quelques fonds de démarrage.

Nous avons expliqué au ministre le problème des contrats adjugés au moins offrant. Ceux qui travaillent dans le secteur le connaissent bien. Le projet de loi doit prévoir des normes nationales. Nous en appliquons déjà certaines dans notre syndicat. Nous avons ce que nous appelons les «accords-cadre».

Un bon exemple de cela est le «système des décrets» dans le domaine de la sécurité au Québec. Le gouvernement canadien a introduit le mécanisme de décret dans les années 40. La province du Québec l'a conservé et l'a appliqué à des secteurs particuliers.

Nous représentons plus de 15 000 agences de sécurité au Québec. Nous négocions une convention collective avec les principales compagnies du secteur. Les employeurs ont été invités à former des associations patronales. Nous nous assoyons avec les associations patronales et négocions une convention collective. J'ai fait savoir au ministre que nous avons accepté au Québec, et accepterons également sous le régime de la nouvelle loi, de garantir qu'il n'y aura pas de grève des agents de sécurité dans les aéroports.

Une fois cette convention collective négociée, le gouvernement l'impose à tous par un décret provincial. Une agence de sécurité ne peut payer moins que le salaire prévu par décret ou contenu dans la convention collective. Voilà une façon de faire les choses.



The lowest bid is the greatest problem. We have been told that the firms in place will be there until the end of December. At that point the authority is taking over. As a result, things may change. This is where we see the importance of stability. There is little use to working with HRDC toward training and licensing and with the Ministry of Transport when, at the end of the day, the workers will be kicked out. There is also a big cost associated with this, the training and staff turnover.

**Senator Comeau:** It seems as if the number crunchers prepared the bill, not the people familiar with the airline industry.

I am surprised that you have no representation on the national board. That comes as a shock to me. You said it so forcefully that if the employees that are handling baggage do have problems, it cannot get back in a meaningful way to the board making the decisions nationally. Why is labour not represented on the national board?

**Mr. McBrearty:** I think the vote at the finance committee was in our favour, 9-8. However, it was overturned in the House of Commons.

**Senator Comeau:** That is straight politics. Why were you not represented on the board?

**Mr. McBrearty:** I cannot answer that question. I do not know why. That is a very good question.

**Senator Comeau:** It has to be better than a whim.

**Mr. McBrearty:** We were told that we would be part of the general public and that we could submit names.

**Senator Comeau:** You are not the general public. Your workers are the frontline people minding our security. I travel weekly, and I want to feel secure. If the number crunchers are saying, "No, we do not want you on the board," it scares me even more.

**Mr. Dennis Deveau, Government Liaison, United Steelworkers of America:** Honourable senators, on the subject of representation, we have been told — and told in the committee as well — that government represents the public as a whole. Even in the House, Minister Collenette said, "I have listened to the Steelworkers and others, and I promise you that I will appoint someone with sensitivity."

The minister told us in various committees that the airline industry itself — that is Air Canada, WestJet and whatever other companies are involved in the airline industry — will be submitting possibly four names, of which two he will select. The representatives of the airport authorities will be selected in the same way.

We are confused. We have people who actually work in the airport and deal with the security of every one of us day to day, and he will not have the unions submit the names from which he will pick. He is saying the government, on behalf of labour, will make that recommendation. The minister is saying that the airlines and airports should be able to select some people and he will make the final selection.

Le plus gros problème est l'adjudication au moins offrant. On nous a dit que les sociétés en place le resteront jusqu'à la fin décembre et que la nouvelle administration prendra alors le relais. Les choses pourront donc changer. C'est là où la stabilité devient importante. Il ne sert pas à grand-chose de travailler avec DRHC sur la formation et l'accréditation et avec le ministère des Transports si, après tout cela, les travailleurs vont être jetés dehors. La formation, le roulement de personnel, comportent un coût important.

**Le sénateur Comeau:** On dirait que le projet de loi a été rédigé par des comptables, et non des gens qui connaissent le transport aérien.

Je suis surpris que vous ne soyez pas représentés au conseil national. C'est un choc pour moi. Vous avez dit de façon très convaincante que si les employés qui contrôlent les bagages ont des problèmes, ce ne sera pas forcément relayé au conseil qui prend les décisions à l'échelle nationale. Pourquoi les syndicats ne sont-ils pas représentés au conseil national?

**M. McBrearty:** Je crois que le vote au Comité des finances a été en notre faveur, neuf voix contre huit. Cependant, cela a été inversé à la Chambre des communes.

**Le sénateur Comeau:** C'est de la pure politique. Pourquoi n'êtes-vous pas représentés au conseil?

**M. McBrearty:** Je ne puis répondre à la question. Je ne sais pas pourquoi. C'est une très bonne question.

**Le sénateur Comeau:** Ce ne peut pas être juste une fantaisie.

**M. McBrearty:** On nous a dit que l'on nous assimilait au public et que nous pourrions proposer des noms.

**Le sénateur Comeau:** Vous n'êtes pas le grand public. Vos syndiqués sont ceux qui s'occupent de notre sécurité en première ligne. Je voyage chaque semaine et je veux me sentir en sécurité. Si les comptables disent qu'ils ne veulent pas de vous au conseil, cela me terrifie encore plus.

**M. Dennis Deveau, Liaison avec le gouvernement, Métallurgistes unis d'Amérique:** Honorables sénateurs, au sujet de la représentation, on nous a dit — également au comité — que le gouvernement représente le public dans son entier. Même à la Chambre, le ministre Collenette a déclaré: «J'ai écouté le Syndicat des Métallurgistes unis d'Amérique et d'autres, et je vous promets que je ferai les nominations avec discernement».

Le ministre nous a dit à divers comités que les compagnies aériennes elles-mêmes — c'est-à-dire Air Canada, WestJet et les autres — soumettront peut-être quatre noms, dont il choisira deux. Les représentants des administrations aéroportuaires seront choisis de la même façon.

Nous ne comprenons pas. Nous sommes les gens qui travaillent dans les aéroports et s'occupent de la sécurité de tous au jour le jour, et il n'accepte pas que les syndicats soumettent des noms parmi lesquels il choisirait. Il dit que c'est le gouvernement qui fera la recommandation, pour le compte des syndicats. Le ministre dit que les compagnies aériennes et les aéroports pourront sélectionner des personnes et qu'il fera le choix final.

The labour unions, which actually represent the people who are there on a day-to-day basis, ought to be able to say, "Look, our people will trust the following four people, so pick two of those people or one of those people"? We have not been given the answer.

**Senator Mahovlich:** You are representing 25,000 employees?

**Mr. McBrearty:** That is correct.

**Senator Mahovlich:** Are you not part of the airline industry?

**Mr. McBrearty:** We are.

**Senator Mahovlich:** Security is part of the industry now, is it not? That is what it says here. "Four seats are assigned to representatives of the airline industry." You are representing the airline industry.

**Mr. Deveau:** We are told that "airlines" means Air Canada.

**Senator Mahovlich:** Is the definition of "airline industry," "Air Canada?" Every security officer has the authority at airports. They stop me from going in and out — they can stop me at any time — so that is authority. There should be representation on this board. It is only common sense to have that.

**Mr. McBrearty:** The airport authority does not include security guards. The airport authority is made up of management people.

The airline industry does not include security guards in its definition; rather it includes the airlines, the ticket agents, the baggage handlers and the like. That is the information that we have.

**Senator Mahovlich:** Things should change because of September 11. They must include security now.

**Mr. McBrearty:** Our understanding is that the airlines, the new airport authority and the general public will have seats on the board.

We are considered part of the general public.

**Senator Mahovlich:** How many seats are there for the general public?

**Mr. McBrearty:** I think there are seven seats. We were told this very clearly and we understand that we are considered in the general public.

**Senator Mahovlich:** You should have one or two of those seats.

**Mr. McBrearty:** Nothing states that we will have a seat. We are suggesting that, in the proposed legislation, the stakeholders involved in Canadian airports are definitely the airlines and the airport authority, and that there are also the workers that are considered part of the general public and not part of the industry.

Les syndicats, qui représentent directement ceux qui font le travail au jour le jour, devraient pouvoir dire: «Voilà, nous faisons confiance aux quatre personnes suivantes, alors choisissez-en deux parmi elles». On ne nous donne pas cette faculté.

**Le sénateur Mahovlich:** Vous représentez 25 000 employés?

**M. McBrearty:** C'est juste.

**Le sénateur Mahovlich:** Ne faites-vous pas partie du secteur aérien?

**M. McBrearty:** Si.

**Le sénateur Mahovlich:** La sécurité fait partie de l'industrie, n'est-ce pas? C'est ce qui est dit ici: «Quatre sièges sont attribués aux représentants du secteur du transport aérien». Vous faites partie du transport aérien.

**M. Deveau:** On nous dit que le transport aérien, c'est Air Canada.

**Le sénateur Mahovlich:** Est-ce que la définition de secteur du transport aérien est «Air Canada»? Chaque agent de sécurité exerce un pouvoir dans les aéroports. Ils m'empêchent d'aller et venir — ils peuvent m'arrêter à tout moment — et ils exercent donc une autorité. Ils devraient être représentés à ce conseil. C'est une affaire de bon sens.

**M. McBrearty:** L'administration aéroportuaire ne comprend pas les agents de sécurité. L'administration aéroportuaire est un organe de gestion.

L'industrie du transport aérien n'englobe pas les agents de sécurité dans sa définition, uniquement les compagnies aériennes, les agents de billetterie, les bagagistes, et cetera. C'est ce que l'on nous a dit.

**Le sénateur Mahovlich:** Cela devrait changer, du fait du 11 septembre. Il faudrait maintenant y englober les services de sécurité.

**M. McBrearty:** À notre connaissance, les compagnies aériennes, les nouvelles administrations aéroportuaires et le grand public seront représentés au conseil.

Nous sommes considérés comme faisant partie du grand public.

**Le sénateur Mahovlich:** Combien de sièges y a-t-il pour le grand public?

**M. McBrearty:** Je crois qu'il y en a sept. On nous a fait clairement savoir que nous sommes considérés comme faisant partie du public.

**Le sénateur Mahovlich:** Vous devriez avoir un ou deux de ces sièges.

**M. McBrearty:** Rien n'indique que nous aurons un siège. Dans le projet de loi, les parties intéressées aux aéroports canadiens sont les compagnies aériennes et les administrations aéroportuaires, et les agents de sécurité sont assimilés au grand public plutôt que comme acteurs de l'industrie. C'est très bien pour les compagnies



That is fine for the airlines, for the airport authority and for the public, too. Out of those public seats, we should have one or two seats so that the labour group can provide nominees for those seats.

**Senator Mahovlich:** It is just like the hockey players, who had the same problem: We had no representation for many years.

**Senator Bolduc:** Last night Minister Collenette appeared before the committee as a witness. He told us, and I quote:

I have already committed that among the seven government representatives, there will be a person or persons sensitive to organized labour's goals and ideals, and similarly for the tourist industry and other affected stakeholder groups.

Is my understanding correct that you said it is just the minister's intention, and that you want a clause in the law, not just the political will of the minister?

**Mr. McBrearty:** Yes, we would like to see one or two seats allocated in the proposed legislation to represent labour.

**Senator Rompkey:** I met Mr. McBrearty 20 years ago when we were acting on behalf of the northern miners. That was an interesting experience for both of us and a very successful one. I am happy to see him again.

I want to ask about successor rights. Mr. McBrearty will remember this because the United Steelworkers of America represented the workers in Goose Bay. When Goose Bay was privatized, there was a contract awarded without successor rights, which subsequently cost DND about \$20 million. They had not taken in account the successor rights. There was a court ruling on that, as I recall, and it was not private-sector-to-private-sector but rather, it was public-sector-to-private-sector. There was not a court ruling, but a quasi-judicial ruling by another body that ruled that the union had successor rights that must be protected. Can you comment on that? It seems to be apropos to the point you are making about successor rights.

**Mr. McBrearty:** Some 20 years ago or more, the Canada Labour Code covered successor rights at large. I do not remember precise court cases, however, I do remember the one in Goose Bay that you mentioned. We could obtain that information for you, if you need it. The Labour Code has been amended since that time.

However, there were Supreme Court cases on the successor right of the labour code that was in place at the time that has since been amended. The amendment excluded contractors.

That is why the security group now feels excluded from the Canada Labour Code as successor rights. There is only one part of the labour code that applies to security — 47.1 — but it only applies to the matter of being offered the job or to the matter of receiving a severance. That is not what you call "successor rights."

aériennes, les administrations aéroportuaires et aussi le public. Mais parmi les sièges du public, un ou deux devraient nous être réservés, afin que le syndicat puisse proposer des noms.

**Le sénateur Mahovlich:** C'est tout comme les joueurs de hockey, qui avaient le même problème. Pendant de nombreuses années nous n'avons pas eu de représentation.

**Le sénateur Bolduc:** Le ministre Collenette a comparu hier soir devant le comité. Il nous a dit, et je cite:

J'ai déjà pris l'engagement que parmi les sept représentants gouvernementaux, il y aura une ou plusieurs personnes sensibles aux objectifs et idéaux syndicaux, et la même chose vaut pour le secteur touristique et d'autres groupes intéressés.

Si j'ai bien compris votre position, vous dites que ce n'est là qu'une déclaration d'intention, et que vous souhaitez une disposition à cet effet dans la loi, et non pas seulement la volonté politique du ministre?

**M. McBrearty:** Oui, nous aimerions qu'un ou deux sièges soient réservés aux syndicats dans le projet de loi.

**Le sénateur Rompkey:** J'ai rencontré M. McBrearty il y a 20 ans lorsque nous représentions les mineurs du Nord. Cela a été une expérience intéressante pour nous deux et très enrichissante. Je suis heureux de le revoir.

J'aimerais poser une question sur les droits du successeur. M. McBrearty se souviendra de cela car le Syndicat des Métallos représentait les travailleurs de Goose Bay. Lorsque Goose Bay a été privatisé, un contrat a été adjugé sans droit de successeur, ce qui a ultérieurement coûté au MDN environ 20 millions de dollars. Le ministère avait négligé les droits de successeur. Si je me souviens bien, il y a eu une décision de justice à cet effet et la transaction n'était pas entre deux sociétés privées, mais entre une administration et une société privée. Ce n'était pas un jugement d'une cour de justice, mais plutôt d'un tribunal quasi judiciaire qui a tranché que le syndicat avait des droits de successeur qu'il fallait protéger. À votre avis, la situation n'est-elle pas ici similaire?

**M. McBrearty:** Il y a une vingtaine d'années, le Code canadien du travail couvrait les droits de successeur de façon générale. Je ne me souviens pas de toute la jurisprudence, mais je me souviens de l'affaire de Goose Bay que vous avez mentionnée. Nous pourrions faire quelques recherches, si vous le souhaitez. Le Code du travail a été modifié depuis.

Cependant, il y a eu des jugements de la Cour suprême sur les droits de successeur énoncés dans le Code du travail à l'époque, mais le code a été modifié depuis de façon à exclure les sous-traitants.

C'est pourquoi le groupe des agents de sécurité se sent maintenant exclu du Code canadien du travail sur le plan des droits de successeur. Seul un article du Code du travail s'applique à la sécurité — l'article 47.1 — mais il couvre uniquement l'offre d'emploi et l'indemnité de départ. Ce n'est pas ce que l'on appelle les «droits de successeur».

**The Chairman:** Mr. McBrearty, you have appeared before the committee with suggested amendments. Perhaps a honourable senator will move one or more of those amendments. One or more may pass and then again, perhaps not.

It is always difficult to ask an experienced negotiator such as yourself to turn your mind to a second-best option, from your point of view. If an amendment cannot pass, then perhaps a commitment from the responsible minister would be a second-best option. You can find ways of communicating that through one or other of your friends at the table — any of us. At least turn your mind to that after you leave the table, if you would.

**Mr. McBrearty:** We will do that.

**The Chairman:** We will now have the Air Transport Association of Canada witnesses.

The Air Transport Association of Canada is represented today by Mr. Mackay and Mr. Everson.

Mr. Mackay, please proceed.

**Mr. Clifford Mackay, President and CEO, Air Transport Association of Canada:** Honourable senators, I have an apology to make. We normally come to these meetings with a presentation in both official languages. However, we had a mix-up and the wrong document was sent to translation yesterday. I must apologize to the committee because I am here with an English-only presentation. We can circulate the English documents but unfortunately, I cannot circulate the French documents today. Please accept my apologies.

Air carriers are very much in favour of enhanced security in the system. We understand and are sensitive to the tragedies of September 11. It affected not only our passengers but also our employees. We are very much involved on a day-to-day basis in a wide range of activities with government, both in Canada and internationally, in trying to find ways and means to improve aviation security at home and abroad.

Today I wish to speak specifically about a couple of elements that are in the bill before you for consideration. First, I should like to talk about the new tax. It is very large; the budget projects federal revenues for this coming year of \$430 million and then in subsequent years \$445 million a year. To put this in context, the new security charge will represent four times the industry's operating income for the year 2000. The year 2000, honourable senators, was a pretty good year for our industry; 2001 was not. That is 3 per cent of our entire revenue base. These are very large numbers.

The security charge will be combined with other increased costs that we are facing. Insurance costs have gone up dramatically. The airport rents that Ottawa collects have gone up yet again, and air navigation charges are going up as a result of the shift in traffic patterns. All of these costs will have a fundamental effect on the economy of our industry.

**Le président:** Monsieur McBrearty, vous proposez dans votre mémoire des amendements. Peut-être un sénateur voudra-t-il proposer l'adoption d'un ou de plusieurs. Nous verrons alors si le comité les adopte ou non.

Il est toujours difficile de demander à un négociateur expert comme vous d'envisager une solution de repli. Si aucun des amendements n'est adopté, alors peut-être un engagement du ministre responsable serait-il un pis-aller. Vous pourrez toujours trouver une façon de communiquer cela par l'intermédiaire de l'un ou l'autre de vos amis à la table — n'importe lequel d'entre nous. Réfléchissez-y, si vous voulez bien.

**M. McBrearty:** Nous le ferons.

**Le président:** Nous allons maintenant entendre les représentants de l'Association du transport aérien du Canada.

L'Association du transport aérien du Canada est représentée aujourd'hui par M. Mackay et M. Everson.

Monsieur Mackay, vous avez la parole.

**M. Clifford Mackay, président-directeur général, Association du transport aérien du Canada:** Honorables sénateurs, je dois vous présenter mes excuses. Nous venons normalement à ces réunions avec une présentation dans les deux langues officielles. Cependant, il s'est produit une erreur et nous avons envoyé le mauvais document à traduire hier. Je vous dois donc des excuses, car le mémoire est uniquement en anglais. Nous pouvons vous le distribuer, mais malheureusement je n'ai pas aujourd'hui le texte français. Veuillez m'en excuser.

Les transporteurs aériens sont tout à fait en faveur du renforcement de la sécurité à tous les niveaux. Les tragédies du 11 septembre sont très présentes dans nos esprits. Elles ont touché non seulement les voyageurs, mais également nos employés. Nous avons collaboré de près avec le gouvernement, sur une base quotidienne, à toute une série d'activités, tant au Canada qu'à l'étranger, pour chercher les moyens d'améliorer la sécurité du transport aérien, chez nous et à l'échelle internationale.

Je veux traiter aujourd'hui plus particulièrement d'un certain nombre d'éléments du projet de loi dont vous êtes saisis. J'aimerais parler d'abord de la nouvelle taxe. Elle est très lourde; le budget prévoit des recettes fédérales à ce titre de 430 millions de dollars cette année et de 445 millions de dollars par an les années suivantes. Pour placer ces chiffres en contexte, le nouveau droit pour la sécurité du transport aérien représentera quatre fois le bénéfice d'exploitation de tout le secteur en l'an 2000. Or, honorables sénateurs, cette année-là a été plutôt bonne pour le secteur, contrairement à l'année 2001. Cela représente 3 p. 100 de tout notre chiffre d'affaires. Ce sont des chiffres très importants.

Le droit pour la sécurité s'ajoutera à d'autres majorations de coûts que nous subissons. Le coût de l'assurance a grimpé en flèche. Les loyers versés par les aéroports à Ottawa augmentent de nouveau et les redevances de navigation aérienne se trouvent majorées du fait de l'évolution des courants de trafic. Tous ces coûts auront un effet fondamental sur l'économie de notre industrie.



I will also remind honourable senators that this industry has laid off 10,000 people in the last year. We have seen our second-largest carrier go bankrupt. In the last few months we have seen signs of a recovery, but it is still sensitive and it is sensitive to price.

We are calling upon the government to do everything possible, with the introduction of this new tax, to avoid what we are calling "sticker shock." Get the price down if you can do it — particularly in the short term, because it will moderate the negative impacts on demand in the next few months as the industry starts to recover.

The first option available would have been for the taxpayer to assume some of these new costs and not to impose all of the costs on the passenger. We have advocated this for many years. We still strongly believe that aviation security is an integral part of national security, and that there should be some balancing of the burden between the taxpayer and the passenger. Unfortunately, the government has not accepted that argument, and the bill before you imposes all of the costs on the passenger.

Having said that, we are now looking at what else we can do. I want to put before the committee an opportunity that you may have to make an important contribution to reducing the near-term costs.

Earlier this week I wrote to honourable senators outlining that opportunity. I hope you have received that correspondence. I will just review it briefly.

As you know, the most obvious option for reducing security charges as much as possible is to adopt normal business financing practices. In a business, when you are faced with the acquisition of large capital assets, you amortize them over time, and general accounting practice says that you depreciate the value of that asset over the useful life of that asset. That is a normal, everyday business practice.

We are advocating that the authority finance its capital requirements — which, in the first two to three years, will be well over \$1 billion — and to amortize it in a normal practice. Our conservative estimate is that if they are allowed to do that, we will save something in the order of \$330 million-plus in costs to consumers in the first two to three years of the program. That is not to say that over the life of the asset someone will not pay that bill, but they will not pay it in the first two to three years. Translated into a per passenger charge, that is easily \$2 per passenger this year and next.

We believe this is a viable approach. We have talked to officials at the Department of Finance, and they have expressed great scepticism because of government accounting practices. As a result of that, we have consulted with the Auditor General. I have circulated that correspondence to you.

The Auditor General has made it clear that this approach is within the purview of the Minister of Finance to undertake subject to some fairly clear conditions. One of these conditions is

Je rappelle également aux honorables sénateurs que le secteur a dû mettre à pied 10 000 personnes l'année dernière. Notre deuxième plus gros transporteur a fait faillite. Depuis quelques mois on discerne quelques signes de reprise, mais celle-ci reste fragile et sensible aux prix.

Nous appelons le gouvernement à faire tout son possible, avec l'introduction de cette nouvelle taxe, pour éviter ce que nous appelons l'effet «coup de fusil». Réduisez le prix si vous le pouvez — particulièrement dans l'immédiat, car cela atténuera l'impact négatif sur la demande au cours des prochains mois, à un moment où l'industrie sort de la crise.

La première option aurait été que le contribuable assume une partie de ces frais nouveaux et qu'ils ne soient pas tous infligés aux passagers. Cela fait des années que nous le préconisons. Nous pensons en effet que la sécurité de l'aviation fait partie intégrante de la sécurité nationale et qu'il faudrait répartir le fardeau entre le contribuable et le voyageur. Malheureusement, le gouvernement n'a pas accepté cet argument et le projet de loi impose la totalité du coût aux passagers.

Cela dit, il s'agit maintenant de rechercher d'autres solutions. Je veux soumettre au comité une possibilité qui permettrait de réduire de façon importante les coûts à court terme.

J'ai écrit une lettre au début de la semaine aux honorables sénateurs, expliquant cette possibilité. J'espère que vous avez reçu cette correspondance. Je vais brièvement passer en revue le mécanisme.

Comme vous le savez, l'option la plus évidente pour réduire le plus possible le droit de sécurité consiste à adopter les pratiques financières normales des entreprises. Lorsqu'une entreprise doit acheter des biens d'équipement, elle les amortit dans le temps et la pratique comptable généralement admise veut que l'amortissement se fasse sur la durée de vie utile de l'équipement. C'est la pratique normale couramment utilisée.

Nous préconisons donc que l'administration emprunte pour financer ses équipements — dont l'acquisition coûtera nettement plus d'un milliard de dollars au cours des deux ou trois premières années — et amortisse ces derniers de la façon normale. Selon notre estimation, cela épargnerait aux consommateurs un minimum de 330 millions de dollars au cours des deux ou trois premières années du programme. Cela ne signifie pas que sur la durée de vie de l'équipement quelqu'un ne devra pas payer la facture, mais ce ne sera pas tout au cours des deux à trois premières années. Cela fera facilement une différence de deux dollars dans le droit payé par les voyageurs cette année et l'année prochaine.

Cela nous paraît une approche viable. Nous en avons parlé aux fonctionnaires du ministère des Finances et ils se sont montrés très sceptiques, à cause des pratiques comptables du gouvernement. C'est pourquoi nous avons consulté également le vérificateur général. Je vous ai transmis cette correspondance.

La réponse du vérificateur général indique clairement que le ministre des Finances peut adopter cette approche pourvu que certaines conditions claires soient respectées. L'une de ces

that the authority will be required to use generally acceptable accounting practices. They will have to depreciate their capital no matter what. Second, there would need to be an authorization from the Minister of Finance. I assume after he has had an opportunity to look at the budget of the company. Third, there needs to be an appropriate authority under an act of Parliament. Those are the three requirements.

Honourable senators, we are suggesting that one of the things the committee may wish to consider seriously is an amendment to the legislation to make it clear that, subject to the Minister of Finance's approval, this act will permit the authority to engage in the financing of its capital.

We believe that this would not only be good, sound business practice but it would also make a significant contribution to reducing the near-term impact of the introduction of this tax on our industry.

Most analysts, when they look at the demand impact of a cost increase in our industry, generally use a factor of 0.8 per cent to 1.8 per cent impact; in other words, one dollar in new cost results in a reduction of up to 1.8 per cent of a dollar in demand or revenue. These are generally referred to as multiplier effects. The reason for the range is that, of course, the discount and leisure travel part of the market is much more price-sensitive than the business part of the market. Therefore, you have a bigger impact on demand if you are talking about discount travel than you are talking about business travel.

If new costs are being passed on to passengers in the order of \$400 million a year and the highest part of the market that is growing at the moment is the discount market, there will be a dampening effect on demand. This will, no doubt, affect jobs because we are a labour-intensive industry. Labour is the only real variable factor we have to play with. If people do not travel, we do not fly, and people are laid off. It is that easy — not very pretty, but that is the economics of the business.

I would ask honourable senators to consider seriously an amendment to Bill C-49 that would allow a company to finance capital in the normal business way and thereby reduce some of the near-term cost pressure that this new measure will impose on the marketplace.

The second concern I should like to raise with honourable senators today relates the functioning of the new authority itself. We are concerned that a government agency will control passenger movement in the very middle of our check-in process. I know you understand what it means to move through an airport in good times and in bad. Obviously, security is an integral part of our ability to provide good customer service and move passengers efficiently and safely on to their destinations.

conditions est que l'administration emploie les pratiques comptables généralement admises. Elle devra amortir son capital de toute façon. Deuxièmement, il faudrait une autorisation du ministre des Finances, je suppose une fois qu'il aura eu connaissance du budget de l'entreprise. Troisièmement, il faudrait une autorisation appropriée aux termes d'une loi. Voilà les trois conditions.

Honorables sénateurs, votre comité voudra peut-être envisager sérieusement d'amender le projet de loi de façon à spécifier que l'administration peut recourir à l'emprunt pour financer ses équipements, avec l'aval du ministre des Finances.

Nous pensons que cela serait non seulement une saine pratique commerciale mais contribuerait aussi largement à réduire l'impact immédiat sur notre industrie de l'introduction de cette taxe.

La plupart des analystes chiffrent l'impact sur la demande d'une augmentation de coût dans notre industrie entre 0.8 et 1.8 p. 100; en d'autres termes, un dollar de frais supplémentaires entraîne une réduction de 1.8 p. 100 d'un dollar de la demande ou du chiffre d'affaires. C'est ce que l'on appelle généralement l'effet multiplicateur. La raison pour laquelle cette fourchette est si large, bien entendu, est que le segment des voyages d'agrément et à tarif réduit est beaucoup plus sensible aux prix que le segment des voyages d'affaires. Par conséquent, l'effet de frein sur la demande est plus important dans le cas des voyages à prix réduit que des voyages d'affaires.

Si un coût de l'ordre de 400 millions de dollars par an est répercuté sur les voyageurs et si le segment du marché qui connaît la croissance la plus rapide est celui des voyages à prix réduit, la demande va s'en ressentir. Cela va sans nul doute se répercuter sur l'emploi car nous sommes un secteur à forte participation de main-d'oeuvre. La main-d'oeuvre est le seul facteur variable sur lequel nous pouvons réellement agir. Si nous n'avons pas de voyageurs, nous n'avons pas de vols et nous licencions. C'est aussi simple que cela — c'est désagréable, mais ce qu'exigent les forces économiques dans ce secteur.

Je demande aux honorables sénateurs d'envisager sérieusement un amendement au projet de loi C-49 qui autoriserait l'administration à financer ces équipements de la façon normale qu'emploient les entreprises et, par ce moyen, de réduire la pression économique immédiate que cette nouvelle mesure exercera sur le marché.

La deuxième préoccupation que j'aimerais aborder avec les honorables sénateurs aujourd'hui intéresse le fonctionnement de la nouvelle administration elle-même. Nous sommes inquiets à l'idée qu'un organisme gouvernemental va contrôler le mouvement des passagers en plein milieu de notre processus d'enregistrement. Je sais que vous avez tous l'expérience de la circulation dans un aéroport les bons jours et les mauvais jours. De toute évidence, la sécurité fait partie intégrante de notre faculté à offrir un bon service à notre clientèle et à transporter les passagers de façon efficace et sûre jusqu'à leur destination.



We all know that government agencies have difficulty in adjusting quickly to market circumstances as the demand goes up and down. There are many examples in our industry and this was one of the main factors behind deregulation of the industry. We have seen shortages of aviation inspectors, air traffic controllers and customs personnel. We have also experienced difficulty in redeploying financing to meet immediate market change requirements in the past.

All of this means that an agency that is essentially financed through government appropriations will have difficulty in meeting the rapid changes that the market sometimes imposes on our industry.

In light of this example, we feel that it is important that this new authority have in its legislation a requirement to set specific service standards for itself. We make two recommendations for your consideration. First, we would recommend that the new body be required to establish service targets. Clause 7. (2) of Bill C-49 specifies service requirements for contractors, but is silent on standards for the authority itself.

Second, the authority must establish a service quality management system — this is not unusual in corporate Canada today — and tender an annual report to Parliament, reporting on how well it is meeting its stated goals.

This service issue will be a major issue in the future. The operation of this agency is critical to our ability to provide good service to the travelling public.

**Senator Kinsella:** Mr. Mackay, were you present last evening when the two ministers appeared before this committee?

**Mr. Mackay:** Unfortunately, I was not here.

**Senator Kinsella:** I asked the ministers a question on the basis of the letter that you sent to all senators. An answer was provided by one of the officials. I did not quite understand their answer. My understanding of public administration and the Financial Administration Act, limited as it may be, leads me to the conclusion that there is no impediment to doing precisely what you are proposing. In other words, we could insert an authorizing clause in this bill that would authorize by statute. I believe that is required and I believe that is the opinion of the Auditor General.

**Mr. Mackay:** That is correct, senator. You do require somewhere an act of Parliament providing the authorization for the authority to do precisely that.

**Senator Kinsella:** That brings us to the questions: How important would this be? Is this a good idea? Is it a great idea? If it is a great idea, perhaps we can convince our colleagues opposite to support an amendment.

We are wasting our time if the Liberal senators simply rubber-stamp this thing. If they are prepared to see this as a good idea, then, as in the past, perhaps we could get this technical

Nous savons tous que les organismes gouvernementaux ont du mal à s'ajuster rapidement aux fluctuations de la demande sur un marché. Nous en connaissons quantité d'exemples dans notre secteur et c'était justement l'une des principales raisons de la déréglementation. Nous avons connu des pénuries d'inspecteurs d'aéronefs, de contrôleurs de la circulation aérienne et de personnel des douanes. Nous avons également vécu la difficulté à redéployer les ressources financières pour répondre à des besoins immédiats du marché.

Tout cela signifie qu'un organisme financé par le biais d'affectations de crédits gouvernementaux aura du mal à opérer les changements rapides que le marché impose parfois à notre secteur.

De ce fait, nous estimons important que la loi érigeant cette nouvelle administration lui impose de se doter de normes de service spécifiques. Nous soumettons deux recommandations à votre attention. Premièrement, nous recommandons que la nouvelle administration soit tenue d'établir des objectifs de service. Le paragraphe 7(2) du projet de loi C-49 impose des normes de service aux sous-traitants, mais non à l'administration elle-même.

Deuxièmement, l'administration doit instaurer un système de gestion de la qualité du service — ce n'est pas inhabituel aujourd'hui chez les entreprises — et présenter un rapport annuel au Parlement sur la réalisation des objectifs déclarés.

La qualité du service sera un facteur primordial à l'avenir. Le fonctionnement de cette administration sera un facteur critique de notre capacité à offrir un bon service au public voyageur.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur Mackay, étiez-vous là hier soir lorsque les deux ministres ont comparu devant le comité?

**M. Mackay:** Non, malheureusement pas.

**Le sénateur Kinsella:** J'ai posé aux ministres une question concernant la lettre que vous avez adressée à tous les sénateurs. L'un des fonctionnaires m'a donné une réponse que je n'ai pas bien comprise. Ma connaissance de l'administration publique et de la Loi sur la gestion des finances publiques, aussi limitée soit-elle, m'amène à conclure qu'il n'existe aucun obstacle qui empêcherait de faire précisément ce que vous proposez. Autrement dit, nous pourrions insérer une disposition dans ce projet de loi qui constituerait l'autorisation légale. Il me semble que c'est aussi l'opinion du vérificateur général.

**M. Mackay:** C'est exact, sénateur. Il faut une disposition dans une loi autorisant l'administration à faire précisément cela.

**Le sénateur Kinsella:** Cela nous amène aux questions suivantes: De quelle importance cela serait-il? Est-ce une bonne idée? Est-ce une excellente idée? Si c'est une excellente idée, peut-être pourrions-nous convaincre nos collègues d'en face de voter un amendement.

Nous perdons notre temps si les sénateurs libéraux ont l'intention de ne rien faire. S'ils considèrent que c'est une bonne idée, alors, comme nous l'avons déjà fait dans le passé, nous

amendment through. The chairman alluded to this subject on another issue with the previous witnesses. He suggested that letters from ministers is another vehicle that might be used.

Would you elaborate on how important an idea this is?

**Mr. Mackay:** From the perspective of trying to reduce the initial cost shock of the tax that will start on April 1, all other things being equal, such an initiative would be extremely important. It could reduce the initial cost to passengers by 25 per cent. These are big numbers. It has an even bigger impact on short-haul flights because the cost of the ticket is, by definition, lower on discount flights. This is very important from a cost and demand point of view in the short term.

We also believe strongly that this authority should operate in a business-like manner. In every way possible, we should be doing whatever we can to strengthen the governance structure of this authority. That is extremely important to not only the security of our passengers, but to the general service level we can offer them.

Operating as a business —and that is what we are proposing here — reinforces the governance structure of the company. It puts the accountability where it should be. It allows them more flexibility to manage their capital plans in response to the market.

I can provide examples, because we have run this system for the last couple of years for airlines. Companies have come to our company and said, "We desperately need three machines here because the market has changed and we are changing our flight patterns. We do not need them six months from now, we need them three weeks from now." That is not unusual in our business. We want this authority to have the ability to operate in that sort of way. Managing their capital plan gives them much greater flexibility to do so.

**Senator Kinsella:** I know that when one uses figures such as millions and hundreds of millions of dollars, it is difficult to grasp the magnitude, but we must deal with the numbers. The front-end purchase of this capital equipment is in the order each year of how many hundreds of millions of dollars?

**Mr. Mackay:** In the first three years, starting this year, next year and the following year, they will expend roughly \$1 billion in a pattern of, in the first year, of about \$150 million; in the second year about \$450 million; and, in the third year, roughly \$300-some-odd-million. You are in the \$1 billion ballpark for equipment that will almost entirely be used to scan luggage. We are talking big capital dollars.

**Senator Kinsella:** What is the estimated normal lifespan of this equipment? What would be a period of amortization that would be fair and not exaggerated one way or the other?

pourrions peut-être faire accepter cet amendement technique. Le président a fait allusion à une autre méthode sur un autre sujet, avec les témoins précédents. Il a donné à entendre que des lettres des ministres pourraient être un autre moyen que l'on pourrait employer.

Pourriez-vous expliquer plus avant l'importance de ce que vous proposez?

**M. Mackay:** Une telle initiative serait extrêmement importante dans l'intérêt de réduire le choc initial que provoquera cette taxe lorsqu'elle entrera en vigueur le 1er avril. On pourrait réduire le coût initial pour les voyageurs de 25 p. 100. Ce ne sont pas des chiffres négligeables. Cela a un impact encore plus grand sur les vols court-courriers du fait que le prix du billet est, par définition, moindre dans leur cas et aussi sur les vols à tarif réduit. C'est très important du point de vue de la demande, à court terme.

Nous pensons également que cette administration devrait fonctionner à la manière d'une entreprise. Il faudrait faire tout le possible pour renforcer la structure de gouvernance de cette administration. Cela est extrêmement important, non seulement sur le plan de la sécurité des passagers, mais aussi du niveau général de services que nous leur offrons.

Une gestion de type commercial — et c'est ce que nous proposons — renforce la structure de gouvernance de l'administration. Cela l'oblige à rendre des comptes. Cela lui donne davantage de flexibilité pour gérer ses plans d'équipement selon l'évolution du marché.

Je peux vous donner des exemples, car nous avons géré ce système ces dernières années pour le compte des compagnies aériennes. Ces dernières venaient nous voir et disaient: «Nous avons absolument besoin de trois machines ici, car le marché a changé et nous modifions nos horaires de vol. Nous n'en avons pas besoin dans six mois, nous en avons besoin dans trois semaines. Ce n'est pas inhabituel dans notre secteur. Nous tenons à ce que l'administration puisse opérer de la même façon. Si elle peut gérer ses plans d'investissement, elle aura beaucoup plus de flexibilité.»

**Le sénateur Kinsella:** Je sais que lorsqu'on lance des chiffres tels que des centaines de millions de dollars, on a du mal à saisir l'ordre de grandeur, mais on ne peut ignorer les chiffres. L'achat initial de ces biens d'équipement coûtera combien de centaines de millions de dollars chaque année?

**M. Mackay:** Les trois premières années, c'est-à-dire celle en cours, l'année prochaine et la suivante, l'administration dépensera environ un milliard de dollars, à raison d'environ 150 millions de dollars la première année, 450 millions de dollars la deuxième et environ 300 millions de dollars la troisième. Cela fera en gros un milliard de dollars pour du matériel qui servira principalement à radiographier les bagages. Ce sont de grosses immobilisations.

**Le sénateur Kinsella:** Quelle est la durée de vie estimative de ce matériel? Quelle période d'amortissement serait appropriée, sans exagérer ni dans un sens ni dans l'autre?



**Mr. Mackay:** Most experts say that a conservative estimate for the lifespan of the equipment is in the order of seven years. Seven to ten years would probably be reasonable, according to most accountants.

However, senator, you must understand that there are also significant costs associated with what we call bricks and mortar. These are big machines. We will have to rip walls out, change baggage lines around, all sorts of things. Part of that cost has amortization period of something in the order of 25 years. If you blend it, a 10-year period is a good figure to use for that.

**Senator Kinsella:** In view of that and considering that the Minister of Transport stated last night that the passenger load is now on the way back up, therefore, the estimated revenue that will go into the consolidated revenue from this charge is far beyond the \$2 billion or \$3 billion figure, because the numbers are increasing.

If we weighed both of those, and the public interest that I have as one of the senators representing a region, to minimize the impact, it would seem that we will be tying together allowing the authority to amortize, to bring down the cost, with the rising numbers.

I will set the scenario for you. I come from Fredericton. Air Nova has provided pretty good service between Fredericton and Halifax. These are very short hauls. With the new twin highway, it is a five-hour drive. Add on the \$24 and people will look at that as paying the gas. On a practical level, if we can reduce that charge to \$5 or \$ 7 per embarkation, is this a case of saying that is where we could end up, if we go the way you are suggesting?

**Mr. Mackay:** We have tried to be very conservative here. We could reduce the figure to perhaps \$8 or \$9. Given the fact that revenue projections are now going up, perhaps we could get to a figure of \$6 or \$7. I do not wish to create expectations until the numbers are done, but it is clear that we are not speaking about 50 cents on the margin; it is a big number.

**Senator Kinsella:** The most important policy issue behind this entire thing has to do with a view of the role of government or the role of us being organized in society to do certain things in common. For example, we have a health care system. Everyone pays in through the tax system. Everyone does not use this system; it is not a user-based system.

The inevitable assumption one must read into the government's presentation is that they believe that those who fly should pay for the increased safety cost. Safety is universal. The people in the World Trade Center were not flying; they were on the ground. If we did not have the safety enhancement, we in this building, on the ground could be at risk.

The government has the fundamental policy principle wrong. Enhanced safety in the world of post-September 11 is a universal, general issue that affects all of us — not just those who board aircraft. Do you think there is any merit in that distinction?

**M. Mackay:** La plupart des experts s'accordent à dire que la durée de vie du matériel est de l'ordre de sept ans. De sept à dix ans seraient probablement raisonnables, selon la plupart des comptables.

Cependant, sénateur, il faut savoir qu'il y aura également des travaux de construction considérables à réaliser. Ce sont de grosses machines. Il faudra déplacer des cloisons, déplacer les tapis roulants, toutes sortes de choses. Une partie de ces dépenses auront une période d'amortissement de l'ordre de 25 ans. Donc, si on fait l'amalgame, dix ans paraissent un chiffre approprié.

**Le sénateur Kinsella:** Sachant cela, et étant donné que le ministre des Transports a indiqué hier soir que le volume de voyageurs se rapproche de la normale, les recettes provenant de ce droit et versées au Trésor dépasseront largement le chiffre de deux ou trois milliards de dollars, étant donné l'accroissement du trafic.

Si l'on pondère ces deux éléments — et en tant que sénateur représentant une région il m'appartient dans l'intérêt public de minimiser l'impact de cette mesure — l'autorisation donnée d'amortir, pour réduire le coût, irait de pair avec l'augmentation du trafic.

Voyons le scénario. Je suis de Fredericton. Air Nova assure un assez bon service entre Fredericton et Halifax. C'est un vol très court. Avec la nouvelle autoroute, le trajet prend cinq heures en voiture. Ajoutez les 24 \$ et les gens vont considérer que cela paie l'essence. Sur le plan pratique, si nous suivons vos recommandations, pourrait-on ramener le montant du droit à cinq ou sept dollars par embarquement?

**M. Mackay:** Nous avons fait un calcul très prudent. Nous pourrions peut-être ramener le chiffre à huit ou neuf dollars. Sachant que le nombre de voyageurs va augmenter, et donc les recettes, on pourrait peut-être ramener le droit à six ou sept dollars. Je ne veux pas susciter de fausses attentes tant que les calculs ne seront pas définitifs, mais il est clair que nous ne parlons pas d'une marge de 50 cents; c'est un chiffre important.

**Le sénateur Kinsella:** La question de principe primordiale derrière tout cela est le rôle du gouvernement, soit l'organisation de la société de telle manière que certaines choses sont faites en commun. Par exemple, nous avons un système de soins de santé. Chacun y contribue par le biais des impôts. Tout le monde ne se fait pas soigner; ce n'est pas un système d'usager payant.

La prémisses incontournable sur laquelle la position du gouvernement est fondée est que les usagers du transport aérien doivent prendre en charge le coût accru de la sécurité. Mais la sécurité est universelle. Les victimes du World Trade Center n'étaient pas dans un avion, elles étaient au sol. Si l'on ne renforce pas la sécurité, nous dans ce bâtiment, au sol, serions exposés au risque.

L'orientation fondamentale du gouvernement est erronée. Le renforcement de la sécurité dans le monde d'après le 11 septembre est une question d'intérêt universel, général, qui nous concerne tous — et pas seulement les passagers des avions. Considérez-vous ce point de vue comme fondé?

**Mr. Mackay:** Absolutely, senator. From day one, we have subscribed to the policy position that aviation safety, especially post-September 11, is a question of national security. Those terrorists did not attack United Airlines or American Airlines — they attacked the United States. That was an attack against the state of the United States. It was not an attack against a commercial entity or against a particular group of passengers. We believe very strongly in that. Unfortunately, the government simply has not accepted that logic.

I am here before honourable senators today to argue to minimize the impact of a policy decision that has already been made. If I could change the policy decision, senator, I would love to, but I am not sure that I can.

**Senator Kinsella:** If the bill does not pass, the Ministry of Transport has a great deal of work to do in terms of standardizing the criteria that guide security inspectors. For example, there will be competing, normative issues, and I will give you a practical example. If you transfer from Terminal 1 to Terminal 2 at Pearson International Airport via the tunnel, you might well be asked to take your shoes off and put them on the conveyor belt. Passengers are left in their stocking feet on one side of the security trellis that they walk under, and their shoes are on the other side. That is especially inconvenient for many women who wear thin stockings or perhaps no socks at all. There is a public health norm that is being breached in the application of the security check for explosives, et cetera, in the shoes.

Does this bill indicate that the authority will have the duty to set out standard criteria and that these criteria not conflict with other things in our society such as public health?

**Mr. Mackay:** I do not believe the bill contemplates the authority having the ability to set security standards. The government reserves that right — the authority to set security measures, as they are referred to under the Aeronautics Act, and within that context, whatever standards need to be defined to implement the measure.

With respect to the implementation of those standards, absolutely this authority will be the primary vehicle to implement. The standards will be the responsibility of the minister and the department.

**Senator Kinsella:** If someone stepped on a piece of glass while trying to walk to the other side of security to retrieve their shoes, will they sue your industry or will they sue the security company?

**Mr. Mackay:** We do not know the answer to that question yet, because it is not clear, since this legislation will create an agency of the Crown. It is not clear to us what the insurance status of that agency will be. I can tell you that insurance liability broadly, both for airlines and for airports, is a major issue today.

**M. Mackay:** Absolument, sénateur. Dès le premier jour nous avons pris pour position que la sécurité aéronautique, surtout depuis le 11 septembre, est un problème de sécurité nationale. Ces terroristes n'attaquaient pas United Airlines ou American Airlines, ils attaquaient les États-Unis. C'était une attaque lancée contre l'État américain. Ce n'était pas une attaque contre une entité commerciale ni un groupe particulier de voyageurs. Cela nous paraît évident. Malheureusement, le gouvernement a tout simplement rejeté cette logique.

Je suis ici, honorables sénateurs, pour tenter de minimiser l'effet d'une décision politique qui a déjà été prise. Si je pouvais modifier cette décision, je le ferais, mais je ne pense pas le pouvoir, sénateur.

**Le sénateur Kinsella:** Si le projet de loi n'est pas adopté, le ministère des Transports aura beaucoup de travail à faire sur le plan de la normalisation des critères guidant les inspecteurs de sécurité. Par exemple, il y aura des contraintes contradictoires, et je vais vous donner un exemple pratique. À l'Aéroport international Pearson, si vous passez du Terminal 1 au Terminal 2 par le tunnel, on vous demandera d'enlever vos chaussures et de les placer sur le tapis roulant. Les passagers se retrouvent en chaussettes d'un côté du portail de sécurité qu'il faut franchir, et leurs chaussures sont de l'autre côté. C'est particulièrement mal commode pour les femmes qui portent des bas fins ou peut-être pas de chaussettes du tout. En procédant au dépistage d'explosifs dans les chaussures, et cetera, on enfreint une norme de santé publique.

Est-ce que ce projet de loi impose à l'administration d'établir des critères standards et de veiller à ce que ces derniers ne soient pas en conflit avec d'autres impératifs de la société, tels que la santé publique?

**M. Mackay:** Je ne pense pas que le projet de loi donne à l'administration la faculté de fixer les normes de sécurité. Le gouvernement se réserve ce droit, sous le régime de la Loi sur l'aéronautique et, dans ce contexte, les normes requises à cet effet.

Pour ce qui est de l'exécution de ces normes, l'administration aura la responsabilité principale. Mais l'établissement des normes relève du ministère et du ministre.

**Le sénateur Kinsella:** Si quelqu'un marchait sur un morceau de verre en attendant de retrouver ses chaussures de l'autre côté de la barrière, poursuivrait-il la compagnie aérienne ou la compagnie de sécurité?

**M. Mackay:** Nous ne connaissons pas encore la réponse à cette question, car les choses ne sont pas claires puisque cette loi crée un organisme d'État. Nous ne savons pas quel sera son statut en matière d'assurance. Je peux vous dire que l'assurance responsabilité civile représente un problème majeur aujourd'hui, autant pour les compagnies aériennes que les aéroports.



**Senator Cook:** I am sitting here thinking that we are really focusing on air security. I live on the island of Newfoundland where there is no security for the water ferries. Has anyone given that any thought?

**Mr. Mackay:** I am not an expert on the other modes of transportation, but I do know that in ports there is work happening in the area of security. What and how much they are doing on the passenger side I could not tell you. I do not have that information.

**Senator Cook:** I am looking at your amendment and at the role of the board. Clause 24 (a), (b) and (c) set out a code of ethics for the directors, officers and employees of the authority; a committee of the board, including a human resource committee and an audit committee; and contracting policies for the authority.

What more do you have in the amendments than those set out in the proposed legislation?

**Mr. Mackay:** The major problem with the current proposed legislation is that the board could not finance its capital requirements. It does not have the legislative authority to do so. If you contemplate this amendment, then the board and its appropriate governance structures — the audit committee and all of the other things that go into the operation of a company — would have the authority to consider how they wish to finance their capital plan. They would bring that forward in their normal deliberations, the board would approve it, and that would then go on to the minister for his final oversight.

At the moment, the legislation does not allow that board to do that. They are not allowed to borrow money, to put this in its simplest terms. They cannot borrow, which is what you would do if you were buying a car, a house or anything else. They cannot do that.

**Senator Bolduc:** How can we call that a Crown corporation if they do not have the regular commercial powers?

**Mr. Mackay:** I am not a lawyer, senator, but my understanding is that the Financial Administration Act, under Part 10, allows the government to set up these kinds of entities. They are somewhat quasi-companies.

**Senator Bolduc:** In the former Financial Administration Act we had various types of corporations: the true Crown corporations, such as CN, and then we had the departmental corporations such as statistics.

It is not very clear where the money comes from. On the one side, it comes from the government through tax revenues, but on the other side? We call it a Crown corporation, but it is not a real Crown corporation because it does not have the power that you are talking about. We could perhaps lower the fees, as I will call them.

**Le sénateur Cook:** Je suis en train de me dire que toute l'attention se porte sur la sécurité aérienne. Je vis à Terre-Neuve où aucune mesure de sécurité n'est prise pour les traversiers. Quelqu'un a-t-il réfléchi à cela?

**M. Mackay:** Je ne suis pas un expert des autres modes de transport, mais je sais que des choses se font sur le plan de la sécurité dans les ports. Mais je ne peux pas vous dire dans quelle mesure cela couvre aussi les voyageurs. Je ne possède pas ces renseignements.

**Le sénateur Cook:** Je regarde votre amendement et le rôle du conseil d'administration. Les alinéas 24a), b) et c) prévoient un code de déontologie pour les administrateurs, les dirigeants et les employés de l'administration, la constitution de comité, notamment des ressources humaines et de la vérification, et, enfin, la formulation de la politique contractuelle de l'administration.

Qu'est-ce que vos amendements feraient de plus que ce qui figure déjà dans le projet de loi?

**M. Mackay:** Le principal problème du texte actuel est que le conseil ne pourrait emprunter pour financer ses équipements. Il n'a pas le pouvoir légal de le faire. Avec notre amendement, le conseil d'administration et ses structures de gouvernance appropriées — le comité de vérification et tous les autres organes requis pour exploiter une société — auraient le pouvoir de décider comment financer le plan d'investissement. Un projet serait formulé, approuvé par le conseil, puis soumis à l'aval du ministre.

À l'heure actuelle, le projet de loi ne permet pas au conseil de faire cela. Il n'a pas le droit d'emprunter, pour dire les choses simplement. Il ne peut emprunter, contrairement à vous et moi lorsque nous achetons une voiture, une maison ou n'importe quoi d'autre. Il en est empêché.

**Le sénateur Bolduc:** Comment peut-on appeler cela une société d'État si elle n'a pas les pouvoirs commerciaux ordinaires?

**M. Mackay:** Je ne suis pas juriste, sénateur, mais je crois savoir que la Loi sur la gestion des finances publiques, dans sa Partie 10, autorise le gouvernement à constituer ce genre d'entité. Ce sont des quasi-sociétés.

**Le sénateur Bolduc:** Sous le régime de l'ancienne Loi sur l'administration financière, nous avions divers types de sociétés: les véritables sociétés d'État, telles que CN, et puis nous avions des corporations ministérielles, telles que Statistique Canada.

La provenance de l'argent n'est pas très claire. D'un côté, il provient du gouvernement par le biais des recettes fiscales, mais de l'autre côté? On appelle cela une société d'État, mais ce n'est pas une réelle société d'État car elle n'a pas le pouvoir dont vous parlez. Nous devrions peut-être réduire la redevance, comme je l'appelle.

We are in a kind of straightjacket, and I know this is not the first time. There are past cases, including last year, where the Auditor General has that the government sometimes works on a cash accounting basis and sometimes on an accrual accounting basis. It depends on the circumstances.

Somehow, that hides the real financial situation. I find that embarrassing. We will have to decide what to do because the corporation would normally have an accrual-based accounting system, but the government is still operating on a cash basis, except in some aspects. That is not clear for us. The Auditor General has mentioned it many times, and last year, in his budget, the Minister of Finance responded in a very subtle way to the Auditor General.

**The Chairman:** They are good wordsmiths.

**Senator Bolduc:** They are fantastic — there is no doubt about that. Even though we criticize the minister, we know very well that he does the work.

**Senator Mahovlich:** Minister Collenette appeared before the committee.

**The Chairman:** Excuse me, Senator Mahovlich, I did not give the witnesses an opportunity to reply to Senator Bolduc. Did you have a comment, Mr. Everson?

**Mr. Warren Everson, Vice-President, Air Transport Association of Canada:** The Auditor General says if the law permits it and this corporation could borrow the money, then it would need to fashion its expenditures to meet market demand. If the law goes by and the amendment is not in, the corporation will not have that authority — ever.

By using the cash accounting method, consumers will not only pay in the first couple of years for assets that will still be in use 20 years out, they will pay an enormous amount in the front end of this project for no reason whatsoever, but also the new authority will not have the ability to meet demands.

To take a vivid example, two years ago there were 22,000 passengers out of Hamilton airport, but last year there were half a million because WestJet came in there and made that airport a hub. They put two machines in there and they have six agents going all day long. They carried their chequebook in and purchased the security that they wanted.

The design we are looking at now will put this new authority in a position where it cannot respond to that kind of thing. Someone will say, "I am ready to open service in St. Hubert," and they will say, "We have already allocated our resources and will not be able to put new security resources in that airport until whenever circumstances permit." They could say, "If we could, we could borrow the money because the money is perfectly secure. There is no increase in the risk. There is traffic. People are paying. We could borrow the money quite comfortably."

Nous sommes enfermés dans une espèce de camisole de force et ce n'est pas la première fois. Déjà l'an dernier le vérificateur général formait le reproche que le gouvernement utilise tantôt une comptabilité de caisse et tantôt une comptabilité d'exercice, selon les circonstances.

Cela occulte la situation financière réelle. Je trouve cela embarrassant. Nous devons décider quoi faire car normalement l'administration devrait avoir une comptabilité d'exercice, mais le gouvernement fonctionne toujours avec une comptabilité de caisse, sauf dans quelques cas particuliers. Les choses ne sont ainsi pas claires pour nous. Le vérificateur général a mentionné cela à maintes reprises et, l'an dernier, dans son budget, le ministre des Finances lui a donné une réponse très subtile.

**Le président:** Ils sont orfèvres en la matière.

**Le sénateur Bolduc:** Ils sont fantastiques, cela ne fait aucun doute. Même si nous critiquons le ministre, nous savons très bien qui fait le travail.

**Le sénateur Mahovlich:** Le ministre Collenette a comparu devant le comité.

**Le président:** Excusez-moi, sénateur Mahovlich, je n'ai pas donné au témoin l'occasion de répondre au sénateur Bolduc. Avez-vous un commentaire, monsieur Everson?

**M. Warren Everson, vice-président, Association du transport aérien du Canada:** Le vérificateur général dit que si la loi le permet et que si cette société pouvait emprunter, elle devrait organiser ses dépenses de façon à répondre à la demande du marché. Mais si le projet de loi est adopté tel quel, la société n'aura pas ce pouvoir — jamais.

Du fait que l'on va utiliser la comptabilité de caisse, les consommateurs paieront non seulement les premières années pour des équipements qui serviront encore dans 20 ans, c'est-à-dire paieront sans raison aucune un montant énorme au stade initial de ce projet, mais la nouvelle administration n'aura pas la capacité de répondre à la demande.

Pour prendre un exemple criant, il y a deux ans, 22 000 voyageurs utilisaient l'aéroport de Hamilton, mais l'an dernier il y en a eu un demi-million parce que WestJet est arrivée et a fait de cet aéroport son pivot. La compagnie a installé deux machines et six agents sont de service toute la journée. Elle est arrivée avec son chéquier et a acheté la sécurité dont elle avait besoin.

La nouvelle administration, selon la conception actuelle, ne pourra pas réagir à ce genre de choses. Quelqu'un dira: «Je suis prêt à ouvrir une liaison à St. Hubert» et elle répondra: «Nous avons déjà alloué nos ressources et ne pourrions mettre en place de nouveaux services de sécurité dans cet aéroport, il faudra attendre que les circonstances le permettent.» Autrement, elle pourrait simplement emprunter les fonds car l'investissement est parfaitement sûr. Il n'y a aucune augmentation du risque. Le trafic est là. Les passagers paient. Elle pourrait emprunter l'argent sans risque aucun.



We do not have the statutory authority to do that. So we will just wait and do the usual government tango where resources are fought about to decide where they should go. We only need one paragraph that allows the minister the right to give this authority to the new organization.

**Senator Bolduc:** As a matter of fact we do not have a Crown corporation in that organization. We have a possibility of the government taking charge of some operational responsibilities in a way that is outside of the civil service. It is one way of getting people out of the civil service for jobs that are security.

**Senator Mahovlich:** We heard from the minister last night. You have mentioned that service and efficiency are just as important as the emphasis on security. These people are not even thinking about efficiency. When I go to the airport now, I have to arrive two or three hours before the plane leaves. I have to take my shoes off; a woman loosens my belt. It is getting ridiculous. Do these people think about efficiency? How will you get people to travel if you do not give us service? Nobody wants to travel any more.

**Mr. Mackay:** Senator, that is exactly our point. We want this authority to be incentivized — the management and everyone else. There is no argument about the fundamental need for good security. However, we want it delivered in a way that is as efficient and effective as possible because we do not want you standing in a line for an hour. We know what you will do if the hassle factor is too high: For your next trip from Toronto to Ottawa, you will get on the train.

**Senator Mahovlich:** Exactly. That is coming.

**Mr. Mackay:** That is coming. That is not in our members' best interests and we do not believe it is in the country's best interests. There should be a level playing field here. We think service standards and things related to it are very important.

**Senator Mahovlich:** Do you think there are privileged people in this world?

**Mr. Mackay:** I like to think not but I suspect some people have a heck of a lot more money than I do.

**Senator Mahovlich:** There are and have been since the Romans and way back to the Greeks. There are privileged people in this world, but everyone is getting the same treatment going through these lines. They make 88-year-old lady stand there to get her ticket and then she gets in another line-up, and sits and waits. It goes on and on.

**Mr. Mackay:** We want to work with the security authorities to find ways to minimize that. We are working with them now but we believe one very important part of that entire puzzle is to ensure that this authority has a governance and management structure where people care about those sorts of problems.

Mais on ne lui donne pas le pouvoir légal de le faire. On va donc attendre et danser la valse hésitation habituelle du gouvernement, où il faut se battre pour obtenir les ressources. Pourtant, il suffirait d'un paragraphe qui autoriserait le ministre à conférer ce droit à la nouvelle organisation.

**Le sénateur Bolduc:** En fait, cette organisation n'est pas une société d'État. C'est simplement une façon pour le gouvernement d'assumer certaines responsabilités opérationnelles en dehors de la fonction publique. C'est une façon de faire assurer la sécurité par des agents qui ne sont pas des fonctionnaires.

**Le sénateur Mahovlich:** Nous avons entendu le ministre hier soir. Vous avez indiqué que le service et l'efficacité sont tout aussi importants que la sécurité. Ces gens ne songent même pas à l'efficacité. Maintenant, lorsque je prends l'avion, je dois arriver à l'aéroport deux ou trois heures avant l'heure du départ. Je dois enlever mes chaussures; une femme défait ma ceinture. Cela devient ridicule. Est-ce que ces gens songent à l'efficacité? Comment va-t-on amener les gens à voyager si le service n'est pas bon? Plus personne ne veut voyager.

**M. Mackay:** Sénateur, c'est exactement notre argument. Nous voulons que cette administration soit sujette à des incitations — la direction et tout le monde. Le besoin d'une bonne sécurité est incontestable. Cependant, nous voulons qu'elle soit assurée d'une manière aussi efficiente et efficace que possible, car nous ne voulons pas que vous soyez là à faire la queue pendant une heure. Nous savons ce que vous ferez si les choses deviennent trop pénibles: pour votre prochain voyage à Toronto, vous prendrez le train.

**Le sénateur Mahovlich:** Exactement. Cela se peut.

**M. Mackay:** Cela se fait déjà. Ce n'est pas dans l'intérêt de nos membres ni, pensons-nous, dans celui du pays. Il faudrait un terrain de jeu égal. Nous pensons que les normes de service et tout ce qui les entoure sont très importantes.

**Le sénateur Mahovlich:** Pensez-vous qu'il y a des gens privilégiés de par le monde?

**M. Mackay:** J'aimerais croire que non, mais j'ai l'impression que certains ont beaucoup plus d'argent que moi.

**Le sénateur Mahovlich:** C'est vrai, et depuis la plus haute antiquité. Il y a des gens privilégiés dans ce monde, mais dans ces files d'attente tout le monde est traité de la même façon. Ils font attendre dans la file la vieille dame de 88 ans pour son billet, et ensuite elle doit faire encore une autre queue interminable. Cela n'en finit pas.

**M. Mackay:** Nous voulons travailler avec les responsables de la sécurité pour minimiser l'attente. C'est ce que nous faisons déjà, mais un élément très important de tout le puzzle est que cette administration soit dotée d'une structure de gouvernance et de gestion telle que ses responsables se soucient de cette sorte de problèmes.

**Senator Mahovlich:** With computers, there are many cards being introduced, and Air Canada has an elite card. Why can I not get one of these cards so that I can go to the airport, show them this card, they can punch it in and there's my record and my standing. They can say, "Okay, Frank, just go on through now."

**Mr. Mackay:** We are looking at smart cards. It would have to be voluntary, because you would have to provide a certain amount of information to have a system like that.

**Senator Mahovlich:** That is coming?

**Mr. Mackay:** We are hoping it is coming. The security authorities not only here in Canada but also in other countries have not yet bought that concept. If we put in place a system like that, they are concerned — it is a legitimate concern that we would have to address — that it will become a target for abuse; that some unauthorized person will get their hands on these sorts of passes, and it will become a security risk. That question must be addressed before we take it much further, but people are looking at it.

**Senator Mahovlich:** In regard to amortization, I agree that it is a common business practice.

**Senator Rompkey:** May I ask a supplementary?

**The Chairman:** We are running out of time. If you want to stay here later, that is fine too.

**Senator Rompkey:** Can you give me an example of another Crown organization such as this proposed authority that is allowed to amortize over a longer period of time? Can you give me some examples in Canada so that we can make a comparison — NAV CANADA, for example?

**Mr. Mackay:** NAV CANADA is not a Crown corporation but NAV CANADA operates exactly this way.

**Senator Rompkey:** They are allowed to amortize.

**Mr. Mackay:** Yes, and they do. They spend more than \$100 million on capital.

**Senator Rompkey:** Is that a good comparison?

**Mr. Mackay:** It is a very good comparison, because NAV CANADA provides an essential air service. It is very much security related and all those kinds of things. When the government was debating before the budget how to set this up, that was the model we proposed to them. It collects its revenues and that is where we would like to go.

**Senator Comeau:** I would like to come back to a comment made by my colleague Senator Kinsella about the fundamental policy that this seems to be establishing. Last night we heard from two ministers — both from Toronto — who can take a flight every hour on the hour from Toronto to Ottawa or to anywhere they want to go. They were able to present their bill to a growing number of urban members in the House of Commons. If you look at the recent census, rural areas now comprise only some 20 per cent of the population of Canada, so obviously the political clout of rural members in communities is on the decline.

**Le sénateur Mahovlich:** Grâce à l'ordinateur, il existe aujourd'hui toutes sortes de cartes, et Air Canada a une carte Élite. Pourquoi ne puis-je obtenir une de ces cartes de telle façon que lorsque j'arrive à l'aéroport, je leur montre cette carte, ils la passent dans la machine et voient mon dossier et puissent me dire: «D'accord, Frank, vous pouvez passer».

**M. Mackay:** Nous envisageons les cartes intelligentes. Il faudrait que ce soit facultatif, car il faudra donner pas mal de renseignements sur soi-même avec un système comme celui-ci.

**Le sénateur Mahovlich:** Cela va se faire?

**M. Mackay:** Nous l'espérons. Les administrations de la sécurité, non seulement ici au Canada mais aussi à l'étranger, n'ont pas encore admis ce concept. Elles craignent que si l'on met en place un tel système — c'est une préoccupation légitime à laquelle il faudra trouver des solutions — il prête le flanc aux abus, qu'une personne non autorisée mette la main sur un tel laissez-passer et que ce serait dangereux. Il faudra trouver une solution avant d'aller beaucoup plus loin, mais l'on y réfléchit.

**Le sénateur Mahovlich:** En ce qui concerne l'amortissement, je conviens que c'est une pratique commerciale courante.

**Le sénateur Rompkey:** Puis-je poser une question complémentaire?

**Le président:** Nous commençons à manquer de temps. Si vous voulez siéger plus tard que prévu, pas de problème.

**Le sénateur Rompkey:** Pouvez-vous me donner un exemple d'une autre société d'État qui serait autorisée à amortir sur une période plus longue? Connaissez-vous d'autres exemples au Canada, aux fins de comparaison — NAV CANADA, par exemple?

**M. Mackay:** NAV CANADA n'est pas une société d'État, mais elle fonctionne exactement de cette façon.

**Le sénateur Rompkey:** Elle a le droit d'amortir.

**M. Mackay:** Oui, et elle le fait. Elle dépense plus de 100 millions de dollars en biens d'équipement.

**Le sénateur Rompkey:** Est-ce une bonne comparaison?

**M. Mackay:** C'est une excellente comparaison, car NAV CANADA fournit un service aérien essentiel. Il est du même ordre, et apparenté à la sécurité. Lorsque le gouvernement s'interrogeait sur la structure de cet organisme, avant le budget, c'est le modèle que nous lui avons proposé. Il perçoit ses redevances, et c'est ce que nous souhaiterions.

**Le sénateur Comeau:** J'aimerais revenir sur la remarque faite par mon collègue, le sénateur Kinsella, sur la politique fondamentale que l'on semble établir. Nous avons reçu hier soir les deux ministres — tous deux de Toronto — qui disposent d'un vol chaque heure entre Toronto et Ottawa ou n'importe quel autre lieu. Ils ont fait voter leur projet de loi par le nombre croissant de députés citadins. Si vous regardez le dernier recensement, les zones rurales ne comptent plus que 20 p. 100 de la population du Canada, si bien que le poids politique des citoyens ruraux est en recul.



These two ministers were asked this question: Did you do any kind of a study on the impact of your decision on smaller communities? I mentioned a few such as Kuujjuaq, Îles de la Madeleine, a place called Sandspit, British Columbia, which I had never even heard of, and Waskaganish. They said, "No, we did not do a study. We just went ahead and did it."

I know Yarmouth, Nova Scotia quite well. Minister Collenette doubted that there would be a passenger decline. He said that they could add on to the price and passengers would continue flying out of Yarmouth. I do not buy that; I am almost certain that passengers will no longer use Yarmouth, or use it in fewer numbers.

Another concern is the fact that the cargo space on that Yarmouth flight also carries lobsters and other fresh fish that are flown out of Yarmouth. If the numbers go down to the point where we lose the airline, there goes the cargo space for fish. This, in turn, affects the fishermen who may not be flying out of Yarmouth but it impacts their products. It impacts the plant workers. It goes on to impact the carpenters in the region.

In other words, it affects the entire economy. If the community does not have an airport, it makes it a much less attractive place to want to move to. I did not receive any real indication from the two ministers from Toronto that this tax would have this impact. I have only given one example of Yarmouth.

What about all these other places? Have you as a group tried to pass on this to the minister? I saw that you did say that if there is a 1 per cent increase in price, that you have a 1 per cent to 1.8 per cent drop in demand. They do not seem to understand that point yet.

Is this where we are heading as a country? Are we going to be a dog-eat-dog, urbanized Canadian society and forget all the areas that Senators Rompkey, Cook, myself represent? Might we all move to the bigger cities such as Halifax, Montreal and Toronto?

**Mr. Mackay:** The entire question of the viability of air service in small, thin markets is a real problem in Canada. It has been a problem historically because of the nature of our country and our geography. It is something that currently needs more focus from a public policy point of view. We have raised it from the point of view of viability of small airports with the government for a number of years now. We have also told them that we are concerned about air service levels. The new security charge will make that problem tougher, not easier. It will make it harder.

**The Chairman:** Thank you Mr. Mackay and Mr. Everson.

Honourable senators, I welcome Mr. Martin Taller from the Association of Canadian Travel Agents and Mr. Randall Williams from the Tourism Industry Association of Canada.

Mr. Taller has prepared an official presentation in both official languages. Mr. Williams is filing a brief in both official languages with the committee. I will see that that is circulated, also.

Please proceed.

Nous avons demandé aux deux ministres s'ils ont fait une étude sur l'impact de leur décision sur les petites localités? J'en ai mentionné quelques-unes, telles que Kuujjuaq, les Îles de la Madeleine, une localité du nom de Sandspit, en Colombie-Britannique, dont je n'avais jamais entendu parler, et Waskaganish. Ils ont répondu que non, ils n'ont pas fait d'études.

Je connais assez bien Yarmouth, en Nouvelle-Écosse. Le ministre Collenette a dit douter que le nombre des passagers diminuerait. Il a dit que l'on pouvait augmenter le prix et que les gens de Yarmouth continueraient de prendre l'avion. J'en doute; je suis presque certain que le nombre des passagers à Yarmouth va diminuer.

Un autre problème est le fret. Ces vols au départ de Yarmouth transportent également du homard et d'autres poissons frais. Si le trafic diminue au point que nous perdons la compagnie aérienne, il n'y aura plus rien pour transporter le poisson. Cela va se répercuter sur les pêcheurs, qui ne prennent peut-être pas l'avion, mais leur production oui. Cela se répercute sur les travailleurs des usines de conditionnement. Cela se répercute sur les charpentiers de la région.

Autrement dit, toute l'économie est touchée. Si la ville n'a pas d'aéroport, elle devient beaucoup moins attrayante. Les deux ministres de Toronto ne m'ont donné aucun indice qu'ils comprenaient l'impact de cette taxe. Je n'ai donné que l'exemple de Yarmouth.

Mais qu'en est-il de toutes ces autres localités? Avez-vous, en tant que groupe, essayé de faire comprendre cela au ministre? Vous avez dit qu'une augmentation de 1 p. 100 du prix entraîne une baisse de 1 à 1.8 p. 100 de la demande. Il ne semble pas comprendre cela.

Est-ce là vers quoi se dirige ce pays? Allons-nous devenir une société urbanisée où règne la loi du chacun-pour-soi et oublier toutes les régions que les sénateurs Rompkey, Cook et moi-même représentons? Allons-nous devoir tous emménager dans les grands centres comme Halifax, Montréal et Toronto?

**M. Mackay:** Toute la question de la viabilité des liaisons aériennes desservant les petits marchés est un vrai problème au Canada. C'est un problème de toujours, en raison de la géographie de notre pays. Il existe une attention particulière à ce stade de la part du gouvernement. Cela fait déjà plusieurs années que nous lui parlons de la viabilité des petits aéroports. Nous avons fait connaître également notre préoccupation au sujet du niveau des services aériens. La nouvelle redevance de sécurité va rendre le problème encore plus aigu, plus difficile.

**Le président:** Merci, monsieur Mackay et monsieur Everson.

Honorables sénateurs, j'accueille M. Martin Taller, de l'Association canadienne des agences de voyage et M. Randall Williams de l'Association de l'industrie touristique du Canada.

M. Taller a rédigé un mémoire officiel dans les deux langues officielles. M. Williams dépose un mémoire dans les deux langues officielles. Je ferai en sorte qu'il soit distribué également.

Vous avez la parole.

**Mr. Martin Taller, Board Member, Association of Canadian Travel Agents:** Honourable senators, with me is Mr. Randall Williams, the president and CEO of the Tourism Industry Association of Canada. Mr. Williams will assist me in answering any questions. His brief has been given to the clerk.

The Association of Canadian Travel Agents, ACTA, which represents approximately 4,800 travel agencies from across the country, is pleased to have the opportunity to raise our concerns with Bill C-49, the budget implementation act. We would like to focus on the air travellers security charge, which we believe is a poorly considered new tax about to be imposed unfairly on the Canadian travelling public.

Along with the vast majority of Canadians, ACTA recognizes that in the wake of September 11, the government had to act promptly to strengthen security at crucial locations across the country — especially at airports, which are particularly vulnerable. The effective screening of air passengers and their baggage had to be enhanced. At the same time, everyone realized that it was no longer appropriate to leave these security measures in the hands of the airlines. The state had to intervene.

This leads us to our first two criticisms of Bill C-49.

First, ACTA believes that the costs of providing this service should be paid out of the consolidated revenue fund. Sections 6 and 27 of the new Canadian Air Transport Security Authority Act make it clear that the screening service is a fundamental government responsibility arising out of the need for public safety. It does not make sense, therefore, that only certain persons are charged with paying for the service. Are the costs of providing municipal police services to be recovered on the basis of the streets that are actually patrolled? Everyone benefits from public safety, not just a few service users, especially when the threat to public safety is in the form of terrorist violence.

Second, we wonders why the government felt it necessary to create a new Crown agency — the Canadian Air Transport Security Authority. Could its mandate not have been given to the Royal Canadian Mounted Police or to one of the existing transport agencies? In addition to the costs of putting in place a new bureaucratic structure, there will be the problem of coordinating sensitive information and activities among law enforcement agencies.

I would like to turn now to the specific terms of the security charge. The amount of the charge — \$12 one-way or \$24 — return appears arbitrary or to have been arrived at through a simple method of calculation. Did the government carry out a study of what appropriate security enhancements would cost at each of the 90 airports listed in the announcement of last

**M. Martin Taller, membre du conseil d'administration, Association canadienne des agences de voyage:** Honorables sénateurs, je suis accompagné de M. Randall Williams, président-directeur général de l'Association de l'industrie touristique du Canada. M. Williams me secondera pour répondre à vos questions. Il a remis son mémoire au greffier.

L'Association canadienne des agences de voyage, l'ACTA, qui représente environ 4 800 agences de voyage à travers le pays, est heureuse de cette invitation à vous faire part de ses vues concernant le projet de loi C-49, la loi d'exécution du budget. Nous aimerions souligner les dispositions concernant la sûreté des transports aériens qui, à notre avis, créent en fait une nouvelle taxe assez mal conçue, imposée à l'ensemble des voyageurs canadiens d'une manière inéquitable.

Tout comme la grande majorité des Canadiens, les membres de l'ACTA reconnaissent la nécessité pour le gouvernement d'agir sans délai et de renforcer la sécurité en des lieux névralgiques du pays — surtout les aéroports, qui sont particulièrement vulnérables. Il était nécessaire de mettre en oeuvre un contrôle plus serré des voyageurs et de leurs bagages. Parallèlement, chacun comprenait qu'il n'était plus approprié de laisser ces mesures de sécurité à la discrétion des compagnies aériennes. Il fallait que l'État intervienne.

Cela nous amène à nos deux premières critiques du projet de loi C-49.

Tout d'abord, l'ACTA considère que le coût associé à ce service devrait être couvert par le Trésor. Les articles 6 et 27 de la nouvelle Loi sur l'administration canadienne de la sûreté du transport aérien précisent bien que le service de contrôle est une responsabilité gouvernementale fondamentale découlant du besoin d'assurer la sécurité du public. Il n'est donc pas approprié que le coût de ces services soit imputé seulement à certaines personnes. Est-ce que le coût des services de police municipale est recouvré auprès des habitants des rues où des patrouilles sont effectuées? Le climat de sécurité ainsi instauré bénéficie à tous les membres du public, et non seulement à quelques utilisateurs, particulièrement lorsque la menace à la sécurité publique prend la forme de violence terroriste.

Deuxièmement, nous nous demandons pourquoi le gouvernement a jugé nécessaire de créer une nouvelle agence gouvernementale, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien. Ce mandat n'aurait-il pu être confié à la Gendarmerie royale du Canada ou à l'une des agences existantes dans le domaine du transport? En sus du coût de cette nouvelle structure bureaucratique, il se posera le problème de la coordination des activités de plusieurs organes d'application de la loi et de la dissémination d'informations sensibles.

J'aimerais maintenant parler plus spécifiquement du droit pour la sécurité du transport aérien. Le montant de la redevance — 12 \$ pour un aller simple ou 24 \$ pour un aller-retour, apparaît arbitraire ou avoir été calculé selon une méthode simpliste. Le gouvernement a-t-il mené une étude pour déterminer le coût des améliorations sécuritaires qu'il convient d'apporter dans chacun



December? How was the revenue stream to be generated by this new charge matched with the estimated costs?

The amount of the charge is also unfair in that it is imposed as a flat rate, across all types and length of trips. Travellers on short-haul routes will have to pay the same amount as long-distance travellers. Relatively speaking, they will have to pay more. From a public policy perspective, this bias does not make sense. It discourages smaller airlines from competing with Air Canada for local and regional markets. It also hinders the development of efficient and inexpensive air commuting services between centres such as Calgary and Edmonton, for example, as an alternative to the bus and automobile.

The anti-competitive bias of the charge does not only operate at the local level. Within the larger North American context, it is a signal to the business community that Canada is a jurisdiction that is only too happy to tax its more mobile citizens. This charge runs counter to Canada's productivity agenda. It also runs counter to the \$15 million the government announced last fall for an advertising campaign to encourage travel.

Long before September 11, ACTA had complained about the number of additional charges that appear on a ticket. Over and above the provincial federal taxes, to which consumers are now resigned, there are airport fees, NavCan fees and fuel surcharges, all of which are added to the advertised fare. Travel agents believe that these people fees are part of the cost of service. Consequently, they should be factored into the price of the ticket to give the consumer a truer picture of the cost of travel. By the same token, security costs should not be presented as if they are an option like paying extra for insurance when you rent a vehicle.

Finally, there are huge administrative problems in implementing such a tax. What constitutes a stopover or a break in journey that would trigger the imposition of a second security charge? How will the tax be collected outside Canada? Will Canada Customs and Revenue Agency issue refunds, and on what basis? Can the computer reservation systems be programmed to accommodate all the variables?

Making matters worse is the fact that there is very little time to put the required central reservation system and collection procedures in place. The legislation comes into force on the day on which it receives Royal Assent or on April 1, 2002, whichever comes first.

In conclusion, while appreciating the constraints that the Senate is under to pass this bill expeditiously, ACTA on behalf of a hard-hit sector of the economy and the air travelling public, would like to make two recommendations. First, that clause 5, proposed section 11 of the bill be amended so that the charge only comes into force on September 1, 2002. This will allow the government and all stakeholders more time to work out the financial and administrative implications on both the revenue and

des 90 aéroports désignés en décembre dernier? Comment les revenus générés par cette nouvelle taxe ont-ils été comparés aux coûts estimés?

Le montant du droit est également injuste en ce sens qu'il s'agit d'un taux forfaitaire pour tous les trajets, quel que soit leur type et la distance parcourue. Le montant est le même pour une liaison courte que pour une liaison longue. Relativement parlant, les premiers paieront plus. Du point de vue de la politique générale, cette application biaisée n'est pas rationnelle. Elle découragera les petites compagnies aériennes de concurrencer Air Canada sur les marchés locaux et régionaux. Elle freine également le développement de services de navette aérienne à bas prix entre des centres tels que Calgary et Edmonton, par exemple, en concurrence avec l'autocar et l'automobile.

L'effet anticoncurrentiel de la taxe n'agit pas non plus seulement au niveau local. Dans le contexte de l'ensemble de l'Amérique du Nord, c'est un signal donné au monde des affaires que le Canada se fait un plaisir de taxer ses citoyens les plus mobiles. Ce droit va à l'encontre du programme de productivité du Canada. Il va également à contre courant des 15 millions de dollars que le gouvernement a annoncés l'automne dernier pour une campagne publicitaire destinée à inciter les gens à voyager.

Bien avant le 11 septembre, l'ACTA s'était plainte du nombre de taxes et redevances grevant les billets d'avion. En sus des taxes fédérales et provinciales, auxquelles les consommateurs se sont maintenant résignés, il y a des taxes aéroportuaires, la redevance NavCan et les surcharges pour carburant qui viennent s'ajouter au tarif publié. Les agents de voyage considèrent que tous ces montants font partie du coût du service et devraient être englobés dans le prix du billet afin que le consommateur sache combien le voyage coûte réellement. De la même manière, les frais de sécurité ne devraient pas être présentés comme s'ils étaient une option, comme le paiement d'une couverture d'assurance additionnelle lorsqu'on loue un véhicule.

Enfin, la mise en oeuvre d'une telle taxe présente d'énormes problèmes administratifs. Qu'est-ce qui constitue une escale ou une interruption d'un voyage qui déclencherait l'imposition d'un deuxième droit pour la sécurité? Comment la taxe sera-t-elle perçue à l'étranger? Est-ce que l'Agence Douanes et Revenu Canada effectuera des remboursements et sur quelle base? Les systèmes informatiques de réservation peuvent-ils être programmés pour faire place à toutes ces variables?

Ce qui rend les choses encore plus difficiles, c'est le manque de temps pour adapter le système central de réservation et mettre en place les procédures de perception. La loi prend effet le 1<sup>er</sup> avril 2002 ou bien, après cette date, le jour même de la Sanction royale.

En conclusion, tout en ayant conscience des pressions qui s'exercent sur le Sénat afin qu'il adopte ce projet de loi rapidement, l'ACTA formule deux recommandations, au nom d'un secteur économique durement touché et du public voyageur. Premièrement, que l'article 5 du projet de loi, c'est-à-dire le projet d'article 11 de la loi, soit modifié de telle façon que l'entrée en vigueur n'intervienne que le 1<sup>er</sup> septembre 2002. Ce délai laissera davantage de temps au gouvernement et à tous les intervenants

expenditure side of this new tax. This makes more sense than rushing in to implement the charge now and then having to undo the mistakes in the fall, at the time of the government's promised review.

Second, that proposed section 33, clause 2 of the bill be amended so that a review of the provisions of the new authority will be completed during the third year of its operation, instead of during the fifth year. This will signal to the travelling public the exceptional nature of the security measures.

**Senator Comeau:** I have raised the subject with other witnesses in regard to the impact on smaller airports of the new tax. I noted that you mentioned the route from Edmonton to Calgary. There are many other areas in Canada; I named a few earlier on. The minister said he saw no cause to worry. He proudly listed all of the taxes that now appear on the ticket and stated that they were no bother to the traveller. He mentioned all the ones you mentioned here and suggested that another tax will not be a bother.

I find it difficult to believe that the travelling public would not be impacted by this extra charge. I know the government said that it had not done any kind of impact study on our small communities. Have you had a chance to see how this tax would impact on the communities?

**Mr. Taller:** From a trade association perspective, we have not had time to do the studies. We have support from WestJet Airlines as an example that runs that route from Calgary to Edmonton who would be impacted significantly by the tax. However, I would refer that question to Mr. Williams.

**Mr. Randall Williams, President and CEO, Tourism Industry Association of Canada:** Senator Comeau, I heard your comments earlier, and I fully agree with you. First, there is a general, common good and a universal right that Canadians have in expecting security and safety. We should not be penalizing travellers or a select group to ensure safety.

This tax will actually be a net effect to the government of actually taking more money out of the system than they will actually derive. I should like to give you a sense of why we need to have a study on the impacts of this tax.

Most people will agree that this tax will derive a minimum of \$2.2 billion over five years — about \$440 million a year. Some suggest it will derive more money than that. The tourism industry in Canada represents \$54 billion in activity and sales.

The \$24 surcharge represents a 4 per cent to 5 per cent increase in the cost of travel. As was said earlier, most people recognize that a 1 per cent increase in tax has a negative effect of 1 per cent to 1.8 per cent in sales. Most studies I have seen agree with that. If we assume there is a 4 per cent or 5 per cent decrease

pour effectuer une évaluation détaillée des implications financières et administratives de cette nouvelle taxe, tant au niveau des recettes que des dépenses. Cela paraît plus rationnel que de se précipiter maintenant pour mettre en vigueur la redevance et devoir ensuite défaire les erreurs à l'automne, le moment du réexamen promis par le gouvernement.

Deuxièmement, que l'article 2 du projet de loi, soit le projet d'article 33, soit modifié afin qu'un réexamen de la loi intervienne au bout de trois ans et non de cinq ans, de façon à souligner aux yeux du public voyageur la nature exceptionnelle de ces mesures de sécurité.

**Le sénateur Comeau:** J'ai soulevé avec d'autres témoins la question de l'impact de la nouvelle taxe sur les petits aéroports. J'ai remarqué que vous avez mentionné la liaison Edmonton-Calgary. Mais cela vaut pour d'autres régions du Canada et j'ai nommé quelques exemples tout à l'heure. Le ministre a dit qu'il n'y avait pas lieu de s'inquiéter. Il a fièrement énuméré toutes les taxes qui apparaissent déjà sur le billet et estimé qu'elles ne gênaient pas le voyageur. Il a mentionné toutes celles que vous avez citées ici et émis l'avis qu'une autre taxe ne posera pas de problème.

J'ai du mal à croire que cette redevance supplémentaire n'aura pas d'effet sur le public voyageur. Le gouvernement a dit n'avoir effectué aucune étude de l'impact sur les petites localités. Avez-vous eu l'occasion d'en estimer les effets?

**M. Taller:** Notre association n'a pas eu le temps. WestJet Airlines vous a fait savoir que sa liaison Calgary-Edmonton serait durement touchée par la taxe. Mais je demanderais à M. Williams de donner un complément de réponse.

**M. Randall Williams, président-directeur général, Association de l'industrie touristique du Canada:** Sénateur Comeau, j'ai entendu vos propos de tout à l'heure et je suis tout à fait d'accord avec vous. Premièrement, la sécurité représente un intérêt général et constitue un droit universel des Canadiens. Il n'est pas normal de pénaliser les voyageurs ou un groupe particulier pour assurer la sécurité.

L'effet net de cette taxe sera tel que le gouvernement perdra davantage de recettes fiscales qu'elle ne lui rapporte. Je vais essayer de montrer pourquoi il faut étudier l'impact de cette taxe.

On s'accorde à dire que cette taxe prélèvera un minimum de 2.2 milliards de dollars sur cinq ans — environ 440 millions de dollars par an. Certains pensent que ce sera en réalité plus que cela. L'industrie touristique au Canada réalise un chiffre d'affaires global de 54 milliards de dollars.

La surtaxe de 24 \$ représente une majoration de 4 p. 100 à 5 p. 100 du coût d'un voyage. Comme on l'a vu, la plupart des experts considèrent qu'une majoration de 1 p. 100 du prix entraîne une baisse de 1 à 1.8 p. 100 de la demande. La plupart des études que j'ai vues s'accordent là-dessus. Dans l'hypothèse



in travel because of this tax, the effect could mean a lost of \$2.7 billion in Canada's tourism industry.

Another fact is that every dollar in tourism expenditures brings 30 per cent to the government. For every \$1 that is spent, 30 cents go into government coffers as a chance. If you drain \$2.7 billion out of the system in a year, 30 per cent of that represents \$810 million less to government.

**Senator Bolduc:** It is more than the tax.

**Mr. Williams:** The tax will give you \$440 million. What you have here, honourable senators, is a tax that will take out of the system double what you are withdrawing from it.

Even if we overstate these figures by double, it would be a break-even proposition. We are saying the tax is in the system; let the industry alone. Do not be punitive against the travel industry because the terrorists decided to use an airplane as a weapon. What if they had decided to use food processing as a weapon? What if they decided to use utility companies as a weapon against Canadians or Americans?

Security and safety is a right, a common good we should all get. We should not do it for all Canadians on the backs of travellers. That is our message.

**Senator Comeau:** I will leave the question of the communities aside for a moment — even though this will impact on smaller, rural communities. It scares me that no assessment was done of what will happen to those communities as we close off these little airports all over. I would imagine that people would begin moving to Halifax, Toronto and Calgary.

I would like to discuss the \$2.2 billion figure. My understanding is that this figure was plucked out of the air one fine day. As indicated, they had to move very quickly to assure safety to Canadians. Other than the cost of the machinery that must be put in place over the next several years, have you been given any kind of a breakdown on this \$2.2 billion?

**Mr. Williams:** Mr. Everson may better answer this question, but we have not seen a breakdown on how the \$2.2 billion is proposed to be spent on security.

**Senator Comeau:** Are there no marshals, or do we just not know?

**Mr. Williams:** The government has said that Canada is well ahead of the U.S. in the security provisions at airports. Here we are, not being attacked, as a country ahead of the U.S. in our security provisions, and we are putting in a \$12 fee and the U.S. is putting in a \$2.50 fee. They can do that because the cost is shared among the government, the traveller, the airports and the airlines. They are not necessarily agreeing with that proposal, but there is an understanding that there is a shared responsibility. In Canada, we place the weight entirely on the traveller.

d'une diminution de 4 ou 5 p. 100 du nombre des voyages à cause de cette taxe, l'effet net sera une perte de 2,7 milliards de dollars dans le secteur touristique canadien.

Une autre réalité est que chaque dollar de dépenses touristiques rapporte 30 p. 100 au gouvernement. Pour chaque dollar dépensé par les touristes, 30 cents aboutissent dans les caisses de l'État. Si le chiffre d'affaires du tourisme baisse de 2,7 milliards de dollars, 30 p. 100 de ce montant représente un manque à gagner de 810 millions de dollars pour le gouvernement.

**Le sénateur Bolduc:** C'est plus que les recettes de la taxe.

**M. Williams:** La taxe rapportera 440 millions de dollars. Ce que nous avons ici, honorables sénateurs, est une taxe qui coûtera au système le double de ce qu'elle rapporte.

Même si ces estimations sont surévaluées par un multiple de deux, le produit net sera encore nul. Nous disons que la taxe est déjà dans le système; laissez l'industrie tranquille. Ne punissez pas le secteur touristique parce que les terroristes ont décidé d'utiliser un avion comme arme. Et s'ils avaient décidé à la place d'empoisonner des aliments? Et s'ils avaient décidé de frapper plutôt les entreprises de services publics pour attaquer les Canadiens ou les Américains?

La sécurité est un droit, un bien commun qui doit être assuré à tous. Il ne s'agit pas de l'assurer aux Canadiens sur le dos des voyageurs. Voilà notre message.

**Le sénateur Comeau:** Je vais laisser de côté pour le moment la question des localités rurales, qui vont ressentir un effet certain. Cela m'effraie qu'aucune évaluation n'ait été faite de l'impact qu'aurait sur ces localités la fermeture de leur aéroport. J'imagine que les gens partiraient s'installer à Halifax, Toronto et Calgary.

Voyons un peu le chiffre de 2,2 milliards de dollars. Mon impression est que l'on a tiré ce chiffre d'un chapeau un beau jour. Il a fallu agir très vite pour assurer la sécurité des Canadiens. Hormis le coût des machines à mettre en place dans les quelques années qui viennent, vous a-t-on donné une ventilation de ces 2,2 milliards de dollars?

**M. Williams:** M. Everson pourra peut-être mieux répondre à cette question que moi, mais nous n'avons vu aucune ventilation de ces 2,2 milliards de dollars que l'on se propose de dépenser pour la sécurité.

**Le sénateur Comeau:** On ne prévoit pas de gardes armés à bord des avions, ou bien ne le sait-on pas?

**M. Williams:** Le gouvernement a dit que le Canada est très en avance sur les États-Unis sur le plan de la sécurité aéroportuaire. Nous voici, un pays qui n'a pas été attaqué, bien en avance sur les États-Unis sur le plan de la sécurité, et nous imposons un droit de 12 \$, alors qu'aux États-Unis il est de 2,50 \$. En effet, chez eux le coût est réparti entre le gouvernement, les voyageurs, les aéroports et les compagnies aériennes. Tout le monde n'est pas forcément ravi, mais on y admet que c'est une responsabilité partagée. Au Canada, on impose tout le fardeau au voyageur.

**Senator Comeau:** I asked a question last night of one of the ministers and the financial official indicated that they had done their estimates of revenue based on 2001 traffic figures less 10 per cent. My understanding is that we have now gone above that figure. That means that there will be much more revenue coming in than what was estimated.

Have you done any kind of an estimate of the revenues that will come in?

**Mr. Williams:** We have not done an estimate of the revenues. The number of 10 per cent is fair. Right now, we are projecting for 2002 that air travel will be down 10 per cent compared with 2001. Those numbers are consistent with our belief. I do not know how they arrived at those numbers.

[Translation]

**Senator Ferreti Barth:** My question is on the new airport tax. I represent 15,000 seniors who believe that the added charge is excessive.

Seniors and retirees make up a large part of the travelling public. Many of these people travel for pleasure and will continue to do so. Several things might happen. For example, because of the new charge added to the price of a ticket, travel agents might offer discounts to seniors, or many people might choose to travel by car rather than by plane.

But seniors are more likely to continue flying because they feel more secure doing so and it saves them time. So they are the segment of the public that is most likely to bear the brunt of the tax.

I agree with the amendment to delay the implementation of the new tax until September 2002. In my opinion, April 1 is too early and I cannot accept it. Would your amendment allow seniors to get used progressively to this price increase?

[English]

**Mr. Taller:** The relationship that the airline industry has with its passengers is very much a love-hate relationship. The way the tax is being put on the ticket is confusing to the average consumer — especially to senior citizens.

The airline industry and the computer reservation systems have evolved to provide the services for them are just not ready. It will be highly confusing and difficult to implement. We would like to see September 1 as an opportunity for this tax to be implemented if it has to be implemented in the way that it is. The industry needs time to ramp up and provide the service to consumers in the way they expect to be serviced.

**Senator Bolduc:** The tax begins when the bill is passed at the beginning of April. However, we are not sure that the security systems will be in place, although the airports are supposed to be

**Le sénateur Comeau:** J'ai posé une question hier soir à l'un des ministres et le fonctionnaire des finances a indiqué que les estimations de recettes étaient fondées sur les chiffres de trafic de 2001 moins 10 p. 100. Or, je crois savoir que le trafic est remonté au-dessus de ce chiffre. Cela signifie que les recettes seront beaucoup plus importantes que prévu.

Avez-vous effectué une estimation de recettes que produira la taxe?

**M. Williams:** Non. Le chiffre de 10 p. 100 nous paraît juste. Actuellement, nous prévoyons que les voyages aériens en 2002 seront en recul de 10 p. 100 par rapport à 2001. Ces chiffres correspondent donc à notre estimation, mais nous ne savons pas comment eux-mêmes les ont calculés.

[Français]

**Le sénateur Ferreti Barth:** Ma question porte sur la nouvelle imposition de taxes aéroportuaires. Je représente 15 000 personnes âgées qui croient que l'imposition de frais supplémentaires proposée est exagérée.

Une bonne partie des voyageurs se compose de personnes âgées ou de gens à la retraite. Parmi ces gens, beaucoup voyagent par plaisir et continueront à le faire. Plusieurs choses risquent de se produire. Par exemple, à cause de la nouvelle imposition de taxes sur le prix du billet d'avion, les agences de voyages s'empresseront d'offrir un escompte aux personnes âgées et peut-être qu'avec la nouvelle tarification, des gens voudront voyager en auto plutôt qu'en avion.

Les personnes âgées, elles, continueront d'utiliser l'avion pour leurs déplacements car elles se sentent plus en sécurité tout en épargnant du temps pour arriver à destination. C'est donc la tranche de la population la plus susceptible de faire les frais de l'imposition de taxes.

Je suis d'accord avec l'amendement qui propose de reporter à septembre 2002 la mise en vigueur de la nouvelle imposition. D'après moi, la date du 1<sup>er</sup> avril est trop hâtive et je ne peux l'accepter. Votre projet d'amendement va-t-il permettre aux gens du troisième âge de s'habituer graduellement au changement de tarification?

[Traduction]

**M. Taller:** La relation entre les compagnies aériennes et les voyageurs en est une d'amour-haine. La façon dont la taxe est rajoutée au prix du billet dérouté le consommateur moyen — et particulièrement les personnes âgées.

Les systèmes de réservation informatiques utilisés par les compagnies aériennes ne sont tout simplement pas prêts. Ce sera extrêmement déroutant et difficile à mettre en oeuvre. Si la taxe doit être imposée de la façon prévue, nous aimerions avoir jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre pour adapter les systèmes. L'industrie a besoin de temps pour se préparer et fournir les services que la clientèle est en droit d'exiger.

**Le sénateur Bolduc:** La taxe prend effet dès l'adoption du projet de loi début avril. Cependant, nous ne sommes pas certains que les systèmes de sécurité seront en place dans les aéroports. D'une



included in that. In one way, people will pay for a non-service. I have difficulty with that. I agree with you that we could put in place the structure and then begin the tax in September.

Minister McCallum said yesterday that as this event happened suddenly, they had to move quickly. This is the result. However, he said that he is open to a review in the fall of this year.

You suggest the review should occur in the third year of the five. The five-year period for review is a standard thing in Crown companies. I do not think we can change that. Frankly, the Auditor General must do his job.

The minister said that he would look at things that happened that were not forecast in the fall. I would suggest that you keep very much abreast of this matter for the fall. The minister seemed to be very flexible about various things, including the rate.

**Senator Comeau:** They are realizing there are some problems.

**Senator Bolduc:** They realize that. I think that, in the fall, they will be fairly flexible on the rate and some other factors. However, I am not defending the government. That is not my role here. However, we must be fair.

There is an obvious thing: If you raise the price in that type of business, obviously the demand will fall drastically.

**Senator Comeau:** Airports will close.

**Senator Bolduc:** Airports will close in the short haul, in particular, and in some other aspects as well. Mr. Williams made the point about decreased revenues having an impact on the government. I encourage you to be cognizant of that in the fall. I am sure that it will be a mess for the next six months. There is no doubt about it. I asked the minister yesterday if he would be ready. He said, "Yes, we are ready." Having been around the public service for 45 years, that response made me laugh.

**The Chairman:** Mr. Williams, is your association supporting the amendments proposed by the travel agents on the final page of their brief?

**Mr. Williams:** For the most part, we are. However, we think there should be some mitigation of the damage that will be caused. Our association is opposed to the tax, period. We feel that the safety and security of Canadians should be paid for, as Canadians expect, out of their tax base. That is what we are in favour of.

The other recommendations that are being made are really compromise solutions that we do not feel should be considered. We feel the tax should be removed, period.

It is our hope that, as the Honourable Senator Bolduc suggests, the government will see that this is a wrong step; that they are actually netting out less than if they had left the system alone. They will have less tax than they actually are deriving from the surcharge.

certain façon, les voyageurs vont payer pour un service qui n'existe pas. Cela me dérange. Je pense comme vous que l'on pourrait mettre en place la structure et attendre jusqu'en septembre pour percevoir la taxe.

Le ministre McCallum a estimé hier qu'il fallait agir rapidement suite à cet événement soudain. Voici le résultat. Cependant, il a indiqué qu'il était disposé à réexaminer les choses à l'automne.

Vous avez préconisé que l'examen intervienne au bout de trois ans et non de cinq. L'examen quinquennal est la norme dans le cas des sociétés d'État. Je ne pense pas que nous puissions modifier cela. Franchement, il faut laisser au vérificateur général le temps de faire son travail.

Le ministre a dit qu'il verrait comment les choses ont évolué cet automne. Je vous recommande donc de suivre cette situation de près jusqu'à l'automne. Le ministre semblait très flexible sur plusieurs éléments, y compris le taux.

**Le sénateur Comeau:** Ils se rendent déjà compte de certains problèmes.

**Le sénateur Bolduc:** Oui. Je pense qu'à l'automne ils seront très flexibles sur le taux et quelques autres facteurs. Cependant, je ne défends pas le gouvernement. Ce n'est pas mon rôle ici, mais il faut être équitable.

Mais une chose est évidente: lorsqu'on augmente le prix dans un secteur comme celui-ci, la demande va forcément s'effondrer.

**Le sénateur Comeau:** Des aéroports vont fermer.

**Le sénateur Bolduc:** Des aéroports vont fermer, surtout ceux offrant des liaisons courtes, et peut-être d'autres aussi. M. Williams a fait valoir que les recettes fiscales du gouvernement diminueraient. Je vous encourage à suivre cela de près jusqu'à l'automne. Je suis sûr que les choses vont aller mal au cours des six prochains mois. Cela ne fait aucun doute. J'ai demandé hier au ministre s'il était prêt. Il m'a répondu: «Oui, nous sommes prêts». Après 45 années d'expérience de la fonction publique, cette réponse m'a fait rire.

**Le président:** Monsieur Williams, est-ce que votre association souscrit aux amendements proposés par les agences de voyage à la dernière page de leur mémoire?

**M. Williams:** Oui, pour l'essentiel. Cependant, nous pensons qu'il faudrait faire quelque chose pour atténuer les dégâts. Notre association est opposée à la taxe, un point c'est tout. Nous pensons que la sécurité des Canadiens devrait être payée par l'impôt général et ce serait normal. Voilà ce que nous préconisons.

Les autres recommandations sont en fait des solutions de compromis qui n'ont pas lieu d'être. Nous pensons qu'il faut renoncer à la taxe, un point c'est tout.

Nous espérons que le gouvernement se rendra compte que c'est une erreur, comme l'espère le sénateur Bolduc, qu'il verra que ses recettes seront en fait moindres que s'il avait laissé le système tranquille. Il perdra davantage que la surtaxe ne lui rapporte.

**The Chairman:** Thank you both, very much.

The committee continued *in camera*.

**Le président:** Merci beaucoup à tous deux.

La séance se poursuit à huis clos.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada – Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

**WITNESSES:**

*From United Steelworkers of America:*

Dennis Deveau, Governmental Liaison;  
Lawrence McBrearty, National Director;  
Roger Falconer, Education Department Head.

*From the Association of Canadian Travel Agents:*

Martin Taller, Board Member, ACTA (Ontario).

*From Tourism Industry Association of Canada:*

Randall M. Williams, President and CEO.

*From Air Transport Association of Canada:*

Clifford Mackay, President and CEO;  
Warren Everson, Vice-President.

---

**TÉMOINS:**

*Des Métallurgistes unis d'Amérique::*

Dennis Deveau, Liaison avec le gouvernement;  
Lawrence McBrearty, directeur national;  
Roger Falconer, chef du département de l'éducation.

*De l'Association canadienne des agents de voyages:*

Martin Taller, membre du Conseil ACTA (Ontario).

*De l'Association de l'industrie touristique:*

Randall M. Williams, président-directeur général.

*De l'Association du transport aérien du Canada:*

Clifford MacKay, président-directeur général;  
Warren Everson, vice-président.

CA1  
YCL13  
-N14

Document  
N° 36



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la  
trente-septième législature, 2001-2002

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Monday, March 25, 2002

---

Le lundi 25 mars 2002

---

**Issue No. 36**

---

**Fascicule n° 36**

---

**Third and last meeting on:**  
Bill C-49, An Act to implement certain provisions  
of the budget tabled in Parliament  
on December 10, 2001

---

**Troisième et dernière réunion concernant:**  
Le projet de loi C-49, Loi portant d'exécution de certaines  
dispositions du budget déposé au Parlement  
le 10 décembre 2001

---

**INCLUDING:**  
**THE FIFTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE**  
(Bill C-49)

---

**Y COMPRIS:**  
**LE QUINZIÈME RAPPORT DU COMITÉ**  
(Le projet de loi C-49)

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

---

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C. *Chairman*

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Kinsella
Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Mahovlich
Cook	Taylor
Doody	Tunney
Ferretti Barth	Wiebe
Johnson	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Wiebe substituted for that of the Honourable Senator Tunney (*March 25, 2002*).

The name of the Honourable Senator Beaudoin substituted for that of the Honourable Senator Tkachuk (*March 25, 2002*).

The name of the Honourable Senator Tkachuk substituted for that of the Honourable Senator Bolduc (*March 25, 2002*).

The name of the Honourable Senator Johnson substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*March 25, 2002*).

The name of the Honourable Senator Taylor substituted for that of the Honourable Senator Furey (*March 25, 2002*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Rompkey (*March 22, 2002*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Kinsella
Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Mahovlich
Cook	Taylor
Doody	Tunney
Ferretti Barth	Wiebe
Johnson	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe est substitué à celui de l'honorable sénateur Tunney (*le 25 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin est substitué à celui de l'honorable sénateur Tkachuk (*le 25 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc (*le 25 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Johnson est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 25 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Taylor est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 25 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey (*le 22 mars 2002*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, March 25, 2002  
(49)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 1:00 p.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Beaudoin, Cook, Cools, Doody, Ferretti Barth, Johnson, Kinsella, Mahovlich, Murray, P.C., Taylor, Tunney and Wiebe (13).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 20, 2002, the Committee continued its examination of Bill C-49, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on December 10, 2001.

## WITNESSES:

*From the Air Industry Merger, B.C. Consortium and the B.C. Aviation Council:*

Mr. Alan Baydala

*From Hawk Air B.C.:*

Mr. David Menzies

*From the Air Line Pilots Association:*

Captain Kent Hardisty, President, Canada Board;

Mr. Dan Adamus, Chairman, Legislative Affairs

*From the Department of Finance:*

Ms Marlene Legare, Acting Director, Sales Tax Division, Tax Policy Branch;

Mr. Serge Dupont, General Director, Tax Policy Branch;

Mr. John Davies, Senior Economist, International Finance and Economic Analysis Division, International Trade and Finance;

Mr. Gérard Lalonde, Senior Chief, Tax Legislation Division.

*From the Department of Transport:*

Mr. William Elliott, Assistant Deputy Minister, Safety and Security Group

*From Office of Infrastructure and Crown Corporations Canada:*

Mr. Robert Hilton, Senior Program Advisor.

It was agreed to move to clause-by-clause consideration of the Bill.

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 25 mars 2002  
(49)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 heures dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Beaudoin, Cook, Cools, Doody, Ferretti Barth, Johnson, Kinsella, Mahovlich, Murray, c.p. Taylor, Tunney et Wiebe (13).

*Est présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 20 mars 2002, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-49. Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 10 décembre 2001.

## TÉMOINS:

*Représentant l'Air Industry Merger, B.C. Consortium et le B.C. Aviation Council:*

M. Alan Baydala.

*De Hawk Air B.C.:*

M. David Menzies.

*De Air Line Pilots Association:*

Capitaine Kent Hardisty, président, Conseil canadien;

M. Dan Adamus, président, Affaires législatives.

*Du ministère des Finances:*

Mme Marlene Legare, directrice intérimaire, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt;

M. Serge Dupont, directeur général, Direction de la politique de l'impôt;

M. John Davies, économiste principal, Division des finances et de l'analyse économique internationale, Finance et échanges internationaux;

M. Gérard Lalonde, chef principal, Division de la législation de l'impôt.

*Du ministère des Transports:*

M. William Elliott, sous-ministre adjoint, Groupe de la sécurité et sûreté.

*Du Bureau de l'infrastructure et des Corporations de la Couronne:*

M. Robert Hilton, analyste principal de programmes.

Il est convenu — De procéder à l'examen article par article du projet de loi.



It was agreed to proceed by considering the groups of clauses in each part of the bill.

It was agreed to stand the title and clause 1 of the bill.

It was agreed that Ms Legare, Mr. Dupont, Mr. Davies and Mr. Lalonde of the Department of Finance, Mr. Elliott of the Department of Finance and Mr. Hilton of the Office of Infrastructure and Crown Corporations be allowed to answer questions from members of the committee.

It was moved by the Honourable Senator Johnson that clause 2 be amended on page 6 by replacing lines 5 to 9 with the following:

“ment as directors, two must be nominees submitted by the representatives of aerodrome operators designated under that section whom the Minister considers suitable for appointment as directors and two must be nominees submitted by the bargaining agents for screening officers employed at aerodromes in Canada whom the Minister considers suitable for appointments as directors.”

The question being put on the motion, it was rejected on the following division:

**YEAS**

Beaudoin, Doody, Johnson, Kinsella.

**NAYS**

Banks, Cools, Cook, Ferretti-Barth, Mahovlich, Taylor.

**ABSTENTION**

Murray.

It was agreed that clauses 2 to 4 carry on division.

It was moved by the Honourable Senator Doody that the Bill be amended:

on pages 13 to 76, by deleting Part 2;

by renumbering Parts 3, 4, 5 and 6 as Parts 2, 3, 4 and 5 and any cross-references thereto accordingly; and

by renumbering clauses 12 to 47 as clauses 5 to 40 and any cross-references thereto accordingly.

The question being put on the motion, it was rejected on division.

It was moved by the Honourable Senator Kinsella that clause 11 be amended on page 76 by replacing lines 30 to 33 with the following:

“11. This Part comes into force on September 1, 2002.”

The question being put on the motion, it was rejected on division.

It was agreed that clauses 5 to 11 carry on division.

Il est convenu — De procéder par groupes d'articles, dans chacune des parties du projet de loi.

Il est convenu — De reporter l'examen du titre et de l'article 1 du projet de loi.

Il est convenu — De laisser Mme Legare, M. Dupont, M. Davies et Mme Lalonde du ministère des Finances, M. Elliott du ministère des Finances et M. Hilton, du Bureau de l'infrastructure et des sociétés d'État, répondre aux questions des membres du comité.

Il est proposé par l'honorable sénatrice Johnson que l'article 2 soit modifié par substitution, à la ligne 11 de la page 6, de ce qui suit:

... qu'elles ont ces capacités. Deux autres sont des personnes dont la nomination est proposée par les agents négociateurs représentant les agents de contrôle qui travaillent dans les aéroports du Canada et dont le ministre estime qu'elles ont ces capacités.

La question, mise aux voix, est rejetée à la majorité:

**POUR:**

Beaudoin, Doody, Johnson, Kinsella

**CONTRE:**

Banks, Cools, Cook, Ferretti-Barth, Mahovlich, Taylor

**ABSTENTION:**

Murray

Il est convenu que les articles 2 à 4 sont adoptés avec dissidence.

Il est proposé par l'honorable sénateur Doody que le projet de loi soit modifié comme suit:

a) aux pages 13 à 76, par suppression de la partie 2;

b) par le changement de la désignation numérique des parties 3, 4, 5 et 6 à celle de parties 2, 3, 4 et 5 et par le changement de tous les renvois qui en découlent;

c) par le changement de la désignation numérique des articles 12 à 47 à celle d'articles 5 à 40 et par le changement de tous les renvois qui en découlent.

La question, mise aux voix, est rejetée à la majorité.

Il est proposé par l'honorable sénateur Kinsella que l'article 11 soit modifié à la page 76 par substitution, aux lignes 32 à 36, de ce qui suit:

«11. La présente partie entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2002»

La question, mise aux voix, est rejetée à la majorité.

Il est convenu — Que les articles 5 à 11 sont adoptés avec dissidence.

It was agreed that clauses 12 to 19 carry.

It was agreed that clauses 20 to 44 carry.

It was agreed that clause 45 and 46 carry.

It was agreed that clause 47 carry.

It was agreed that the title and clause 1 carry.

It was agreed that the bill carry on division.

It was agreed that the Chairman report the Bill without amendment to the Senate.

At 4:05 pm. the committee continued its sitting *in camera* to discuss the draft report on the Bill. After discussion, it was agreed that observations not be appended to the report.

At 4:07 p.m., committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*

Il est convenu — Que les articles 12 à 19 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 20 à 44 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 45 et 46 sont adoptés.

Il est convenu — Que l'article 47 est adopté.

Il est convenu — Que le titre et l'article 1 sont adoptés.

Il est convenu — Que le projet de loi est adopté avec dissidence.

Il est convenu — Que le président présente le projet de loi sans amendement au Sénat.

À 16 h 05, le comité poursuit la séance à huis clos pour discuter du rapport préliminaire sur le projet de loi. Après discussion, il est convenu que les observations ne seront pas annexées au rapport.

À 16 h 07, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Monday, March 25, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

**FIFTEENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-49, *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on December 10, 2001*, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, March 20, 2002, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le lundi 25 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

**QUINZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-49, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 10 décembre 2001*, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 20 mars 2002, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, March 25, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-49, to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on December 10, 2001, met this day at 1:00 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Our first witness today is Mr. David Menzies of Hawk Air Aviation Services, British Columbia. Mr. Menzies, please proceed.

**Mr. David Menzies, Hawk Air B.C.:** Hawk Air B.C. is a small, scheduled airline. Our main base is in Terrace, British Columbia, which is, on a clear summer's day, about an 18-hour drive from Vancouver. In the wintertime, it is anyone's guess how long it will take you to get there. Flying in our area is not a luxury, and it riles us somewhat when we hear comments such as the one expressed on CBC radio a few weeks ago by a professor from Kingston. He said that flying in this country is a choice. That may be the case if you are in Kingston, Windsor or other similar locations, but in many areas of this country, the choice not to fly is a choice to stay put. That is just not an option for many of the activities that we want to carry on.

However, the important question for me is this: Who are the uses of the air travellers' security system? Mr. Martin has said many times that the primary users of this system are the airline passengers. I am afraid that I consider that statement to be obviously untrue.

Security is a societal responsibility, and we ought to treat it that way. The proposed method of funding through user fees is the wrong method, beyond a token amount.

I will use September 11 to illustrate the point. The two aircraft that flew into the World Trade Center Towers took off with 157 passengers on-board. If the security system had been working properly, those 157 people would have been delivered to their destinations, and life would have gone on. Would those 157 people have been the only users of that system? Obviously not. The 3,000 people who died in the towers were users of that system; the tens of thousands of people in New York who had their lives disrupted were users of that system; and the tens of thousands of people working in the airline industry and the aircraft manufacturing industry were users of that failed system.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 25 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui a été renvoyé le projet de loi C-49, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 10 décembre 2001, se réunit aujourd'hui à 13 heures pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Notre premier témoin aujourd'hui est M. David Menzies, de la société Hawk Air Aviation Services, de Colombie-Britannique. Monsieur Menzies, vous avez la parole.

**M. David Menzies, directeur de l'exploitation, Hawk Air B.C.:** Hawk Air B.C. est une petite compagnie de transport aérien régulier. Nos bureaux sont situés à Terrace, en Colombie-Britannique. Par un beau jour d'été, on peut s'y rendre en voiture en 18 heures environ à partir de Vancouver. Durant l'hiver, personne ne peut dire combien de temps il faut mettre pour y arriver. Dans notre région, prendre l'avion n'est pas un luxe, et cela nous met un peu en boule quand on entend des commentaires comme celui qu'a fait à la radio de CBC il y a quelques semaines un professeur de Kingston qui prétend que prendre l'avion au Canada est un choix. C'est peut-être le cas si vous êtes à Kingston, à Windsor ou à d'autres endroits semblables, mais dans de nombreuses régions du pays, choisir de ne pas prendre l'avion, c'est choisir l'immobilité. Pour bien des activités que l'on veut mener, on n'a pas le choix.

Cependant, la question importante pour moi est la suivante: qui sont les utilisateurs du système de sécurité des voyageurs aériens? M. Martin a répété à maintes reprises que les principaux utilisateurs de ce système sont les voyageurs aériens. J'ai bien peur d'affirmer que je considère cette déclaration comme étant de toute évidence erronée.

La sécurité est une responsabilité sociétale et nous devons la voir de cette façon. La méthode de financement proposée, qui consiste à taxer les utilisateurs, est erronée, cela ne fait aucun doute.

Je vais utiliser comme exemple les événements du 11 septembre. Les deux avions qui se sont effondrés sur les tours du World Trade Center avaient à leur bord 157 passagers. Si le système de sécurité avait bien fonctionné, ces 157 personnes seraient arrivées à destination et la vie aurait suivi son cours. Est-ce que ces 157 personnes étaient les seules utilisatrices de ce système? Certes, non. Les 3 000 personnes qui sont mortes dans les tours étaient des utilisatrices de ce système, les dizaines de milliers de New-Yorkais dont la vie a été perturbée étaient des utilisateurs de ce système et les dizaines de milliers de personnes qui travaillent dans l'industrie aérienne et de l'aéronautique utilisaient aussi ce système qui n'a pas fonctionné.



It does not stop there — it goes on and on. What has been the cost of the war in Afghanistan? By extension, the Canadian taxpayers who are paying to have their soldiers in harm's way in Afghanistan were users of a failed security system in another country.

Apply a user fee to those 157 people and calculate how much it would have cost those 157 passengers to pay for that bill. It is a societal responsibility and should be treated that way. The airport security authority should be no less a public institution than the Armed Forces and should be funded by the same mechanisms. That is one of several points that I hope we will get around to discussing in greater depth.

I should also like to talk about the appropriate application of these charges. I was at a hearing on Monday, February 25 in respect of the proposed Air Travellers Security Charge, ATSC. The briefing was presented by Mr. J.P. Bouchard of the CCRA, the Canada Customs and Revenue Agency. It was very interesting, although somewhat discouraging.

I found it most interesting that the net being cast by the ATSC is extremely wide. There are many kinds of operations caught up in the ATSC net that should not be, and I was quite surprised about that. I have a copy of a letter signed by Minister Martin that was written to Mr. Cliff McKay, President and CEO of the Air Transport Association of Canada, dated January 5. The letter states that passengers boarding aircraft at and departing from airports where these services are not available will not be subject to the charge. I produced this letter at the CCRA meeting, and Mr. Bouchard looked at it as if the letter had come from Mars. He said the legislation did not state that, but rather it stated that if you board an aircraft that weighs 6,000 pounds or more and you fly from one airport on the list to another airport on the list you will be subject to the charge. He was quite unabashed about the charge not having anything to do with fee for service. We were not discussing transportation policy; basically, we were discussing tax policy.

There are a number of situations where there is no regulatory requirement for security. I operate in one of those. We will not be receiving enhanced services, yet we will be subjecting our passengers to this charge.

Next door to me at the Terrace airport is Terrace-Kitimat Air Charters. Trev Bowker is the owner. He has a Piper Navaho that can carry a maximum of seven passengers. Unfortunately, it weighs 6,400 pounds. He does some contracting. He has a job where he takes a heli-logging crew from Terrace to Campbell River once a week and picks up the other crew. These guys come through his hanger with their bush axes and cork boots, and they get on the plane and off they go. There is no actual or real requirement for security in this case. However, because he is flying between two airports on the list in an airplane that weighs more than 6,000 pounds, he will be levying these charges. It is inappropriate.

Et ça ne s'arrête pas là — la liste pourrait s'allonger. Que coûte la guerre en Afghanistan? Si l'on extrapole, les contribuables canadiens qui paient pour que leurs soldats aillent se battre en Afghanistan sont des utilisateurs d'un système de sécurité lacunaire dans un autre pays.

Appliquez un droit d'utilisation à ces 157 personnes et calculez combien il leur en aurait coûté pour acquitter la facture totale. La sécurité aérienne est une responsabilité sociétale et elle doit être considérée comme telle. L'organisme responsable de la sécurité dans les aéroports devrait être une institution publique au même titre que les forces armées et devrait être financé par les mêmes mécanismes. C'est là un des points que, j'espère, nous discuterons plus en détail.

J'aimerais également parler de l'application adéquate de ce droit. J'ai assisté à une audience le lundi 25 février sur le droit que l'on se propose d'adopter pour la sécurité des passagers du transport aérien. Le mémoire était présenté par M. J.P. Bouchard de l'ADRC, l'Agence des douanes et du revenu du Canada. C'était très intéressant, mais un peu décourageant.

Très intéressant de constater que ce droit couvre énormément de choses. Il y a beaucoup d'activités qui sont assujetties à ce droit et qui ne devraient pas l'être, et cela m'a beaucoup étonné. J'ai ici un double d'une lettre signée par le ministre Martin à l'attention de M. Cliff McKay, président-directeur général de l'Association du transport aérien du Canada, et qui est datée du 5 janvier. On dit dans la lettre que les passagers d'un avion en partance d'un aéroport qui n'offre pas ces services seront exemptés de ce droit. J'ai présenté cette lettre lors de la réunion de l'ADRC, et M. Bouchard l'a regardée comme si elle venait de la planète Mars. Il a prétendu que ce n'est pas ce que stipule la loi, mais qu'elle dispose que si vous montez à bord d'un avion qui pèse 6 000 livres ou plus et que vous quittez un aéroport qui est sur la liste pour aller dans un autre aéroport qui est inscrit sur la liste, vous devrez payer ce droit. Il n'a été nullement décontenancé du fait que le droit n'avait rien à voir avec des frais de service. Il ne s'agissait pas d'une discussion sur une politique de transport, mais essentiellement d'une politique fiscale.

Il y a de nombreux cas qui ne nécessitent aucune exigence réglementaire de sécurité. C'est le mien. Nous n'allons pas bénéficier de meilleurs services, et pourtant nous allons devoir imposer ce droit à nos passagers.

Terrace-Kitimat Air Charters est mon voisin à l'aéroport de Terrace. Trev Bowker en est le propriétaire. Il possède un Piper Navaho qui peut transporter un maximum de sept passagers. Malheureusement, son avion pèse 6 400 livres. Il prend certains contrats. Une fois par semaine, il fait la navette entre Terrace et Campbell River, transportant des équipes de bûcherons qui se déplacent sur le terrain en hélicoptère. Ces gars-là viennent dans son hangar avec leur hache et leurs bottes, ils montent à bord de l'avion et en descendent, ce qui ne nécessite aucune exigence en matière de sécurité. Mais parce qu'ils volent entre deux aéroports qui figurent sur la liste dans un avion qui pèse plus de 6 000 livres, Trev Bowker va devoir imposer ces droits. Ce n'est pas correct.

We have conducted surveys, asking people their opinion of this, and I found something very interesting. I am from Terrace. It is a town where the blood of the B.C. logger runs reddest. These are very independent people. They are very accustomed to paying their way and taking care of themselves, pulp markets and softwood lumber deals be damned. They will just get along. If you go anywhere in this country to find support for the concept of user fees, you will find it in Terrace.

When we started asking people about the user fee in regard to security, this concept of civil society responsibility came up, with security being everyone's problem and to everyone's benefit. Generally, loggers do not talk like that. In this case, we do. People recognize that we are talking about the security of the state. People want to participate in the security of the state.

With a straight user fee, people are only required to participate at the time they buy a ticket. They buy the ticket and they pay their \$12. That is the end of their responsibility as a citizen for the security of the air transportation system. The idea that it puts in people's heads is that if they are not riding on that airplane, security is not their problem. Obviously, history tells us that it is our problem and we ought to participate on an ongoing basis in the security of our air transportation system.

That is my rationale. What we ought to do to is fund this system through general revenues, perhaps with a token user fee, not a \$12 or \$24 fee.

**Senator Kinsella:** Mr. Menzies, I take it that you are concentrating on the part of Bill C-49 that deals with the security charge. Have you concentrated on other parts of the bill?

**Mr. Menzies:** I have not read the whole bill myself. Specifically, is there a clause you would like me to speak to?

**Senator Kinsella:** Perhaps the Africa fund.

**Mr. Menzies:** I am not familiar with that. One part of the bill I do support as a concept is the creation of the proposed Canadian Air Transport Security Authority. This is a good idea.

There are some problems with the way we are handling security at airports. The proposed new authority will be an opportunity for us to get it right, if we seize the opportunity. Once this authority is up and running, it will take over security, as opposed to working with a hodgepodge group of contractors under a central authority. We could do much better.

I have some immediate knowledge of problems in our present system. I have a sister who has worked in outdoor security at the Winnipeg airport for the last 14 years, which is a tough job in the wintertime. Over the past 14 years, with private contractors providing that service to the airport authority, she has seen the

Nous avons mené des sondages, nous avons demandé leur opinion aux gens et j'ai constaté quelque chose de très intéressant. Je viens de Terrace. C'est une ville où le sang du bûcheron de la Colombie-Britannique est le plus pur. Ces gens-là sont très indépendants. Ils paient ce qu'il faut et s'occupent de leurs affaires, peu importe les marchés de la pâte à papier ou du bois d'œuvre. Ces gens-là font leur travail. Où que vous alliez au pays pour trouver soutien à cette notion de droit d'utilisateur, vous allez le trouver à Terrace.

Lorsque nous avons commencé à interroger les gens sur l'imposition d'un droit d'utilisation pour assurer la sécurité, cette notion de responsabilité de la société civile a fait surface, en ce sens que c'est un problème universel et que tout le monde en profiterait. Dans l'ensemble, les bûcherons ne parlent pas comme cela. Dans ce cas-ci, oui. Les gens reconnaissent qu'il s'agit de la sécurité de l'État. Les gens veulent participer à la sécurité de l'État.

Avec un droit d'utilisation à l'usage, les gens ne participent qu'au moment où ils achètent un billet. Ils achètent le billet et paient leurs 12 dollars. C'est là que s'arrête leur responsabilité de citoyen pour la sécurité du système de transport aérien. Ce qu'on leur dit là, c'est que s'ils ne prennent pas un avion, la sécurité ne les regarde pas. Mais l'histoire nous confirme que c'est notre problème et que nous devons participer en tout temps à la sécurité de notre système de transport aérien.

C'est ainsi que je vois les choses. Ce qu'il nous faut faire, c'est financer ce système par un droit universel et peut-être exiger aussi un droit d'utilisateur mais symbolique, pas un droit de 12 ou de 24 dollars.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur Menzies, je constate que votre exposé porte essentiellement sur la partie du projet de loi C-49 qui traite des droits de sécurité du transport aérien. Avez-vous examiné d'autres parties du projet de loi?

**M. Menzies:** Je n'ai pas lu tout le projet de loi. Est-ce qu'il y a une disposition spécifique que je devrais aborder?

**Le sénateur Kinsella:** Peut-être le fonds pour l'Afrique.

**M. Menzies:** Je ne connais pas cela. Mais j'appuie effectivement cette notion du projet de loi qui concerne la création d'une Administration canadienne de la sûreté du transport aérien. C'est une bonne idée.

La façon dont nous traitons la sécurité dans les aéroports pose certains problèmes. La nouvelle administration proposée nous offrira la chance de rectifier les choses, si nous la saisissons, évidemment. Une fois cette administration opérationnelle, elle s'occupera de la sécurité, au lieu de travailler avec un groupe aléatoire d'entrepreneurs qui sont regroupés dans une administration centrale. Nous pourrions faire beaucoup mieux.

Je connais personnellement certains problèmes dans notre système actuel. Ma soeur travaille à la sécurité extérieure à l'aéroport de Winnipeg depuis 14 ans, un travail très difficile durant l'hiver. Depuis 14 ans, ce service étant offert par des entrepreneurs privés à l'administration aéroportuaire, elle a vu la



responsibility for outdoor security pass from one contractor to another and the wages fall from \$17 an hour to \$9 or \$9.40 an hour, depending on the shift they are working.

**Senator Kinsella:** As an operator of an air service, you must comply with a number of Transport Canada regulations, is that correct?

**Mr. Menzies:** That is correct.

**Senator Kinsella:** Do you think that if the Department of Transport were to apply itself to the setting of standards in the whole area of air transport security, it could come up with a good set of norms that would apply across the country?

**Mr. Menzies:** Yes, that was one thing I did suggest to the regional director in the Pacific region. I wrote a letter regarding this matter back in December.

**Senator Kinsella:** What do you think he did with your letter?

**Mr. Menzies:** From what I was told, it went to the ADM level. Although I received no formal notification of that, I was told by his assistant in Vancouver that once a letter goes to the ADM, it is protocol that the response must come from there and not the region. That was the last I heard of it.

**Senator Kinsella:** Do you have any concerns as an operator that the proposed Canadian transport air security authority will not have the same standard-setting authority as the current Ministry of Transport?

**Mr. Menzies:** I have no concern.

**Senator Kinsella:** Do you think they will be able to set the standards to the level of detail, and provide commonality across the country?

**Mr. Menzies:** Provided that they are adequately empowered and organized, yes.

**Senator Kinsella:** Do you have any concerns on that very point?

**Mr. Menzies:** No, I do not.

**Senator Kinsella:** You believe they will be well organized, well funded and do a good job, so you are in favour of that. It seems that your real concern is simply the security charge.

**Mr. Menzies:** My concern is how this new agency will be funded, how it will be paid for.

**Senator Kinsella:** You do have a concern about whether it will have appropriate funding to do the kind of a job that you as an operator want to do.

**Mr. Menzies:** If we are going to be paying \$12 every time we have a passenger get on an airplane, the organization will certainly be well-funded.

**Senator Kinsella:** Those funds go simply into the Consolidated Revenue Fund.

responsabilité de la sécurité extérieure passer d'un entrepreneur à un autre et les salaires chuter de 17 dollars l'heure à 9 dollars ou 9,40 dollars, selon le quart de travail.

**Le sénateur Kinsella:** En tant qu'exploitant d'un service aérien, vous devez respecter un certain nombre de règlements de Transports Canada, n'est-ce pas?

**M. Menzies:** C'est exact.

**Le sénateur Kinsella:** Croyez-vous que si le ministère des Transports devait se mettre à établir des normes régissant tout le domaine de la sécurité du transport aérien, il pourrait concevoir un bon groupe de normes pour l'ensemble du pays?

**M. Menzies:** Oui, et c'est justement une de mes suggestions au directeur régional de la région du Pacifique. J'ai écrit une lettre à ce sujet en décembre.

**Le sénateur Kinsella:** Que pensez-vous qu'il a fait de votre lettre?

**M. Menzies:** D'après ce qu'on m'a dit, elle a été soumise au sous-ministre adjoint. Même si je n'en ai pas été informé officiellement, son adjoint à Vancouver m'a dit qu'une fois qu'une lettre est renvoyée au sous-ministre adjoint, le protocole veut que la réponse vienne du SMA et non pas de la région. C'est la dernière fois que j'en ai entendu parler.

**Le sénateur Kinsella:** En tant qu'exploitant d'un service aérien, craignez-vous que l'administration canadienne de la sûreté du transport aérien, telle que proposée, n'ait pas le même pouvoir d'établir des normes que le ministère des Transports actuel?

**M. Menzies:** Non.

**Le sénateur Kinsella:** Croyez-vous que cet organisme pourra fixer des normes aussi détaillées et qui pourront s'appliquer partout au pays?

**M. Menzies:** À la condition que l'administration proposée ait les pouvoirs nécessaires et qu'elle soit bien structurée, oui.

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce que cette question précise vous préoccupe?

**M. Menzies:** Non, pas du tout.

**Le sénateur Kinsella:** Vous croyez que l'administration sera bien structurée, bien financée et qu'elle fera un bon travail, donc vous approuvez sa création. Il me semble que votre véritable préoccupation se limite au droit de sécurité.

**M. Menzies:** Ce qui m'inquiète, c'est de voir comment cette nouvelle agence sera financée.

**Le sénateur Kinsella:** Vous êtes effectivement préoccupé de savoir si l'administration aura les fonds nécessaires pour faire le genre de travail que vous, en tant qu'exploitant, voulez qu'elle fasse.

**M. Menzies:** Si on est obligé de payer 12 dollars chaque fois qu'on a un passager qui prend l'avion, l'organisation va certainement être bien financée.

**Le sénateur Kinsella:** Mais ces fonds vont simplement au Trésor.

**Mr. Menzies:** That is true, and that is a problem. In surveying people on-board and informally polling people at the flight deck restaurant, which is in the Terrace Airport, when we mention "general revenue" with respect to user fees, they roll their eyes. If the proposed authority were to be funded exclusively by user fees, there would be much less resistance to it. In other words, if it were set up like NAV CANADA, where the fees accrue to it as a corporation and not into general revenues, there would be less resistance.

**Senator Kinsella:** Is there a difference in the cost of clearing the passengers who get on your aircraft and those who are cleared at Pearson and get on the 747s or 767s?

**Mr. Menzies:** Yes, there is a difference. The regulatory requirements for security screening vary, depending on the type of operation.

Our aircraft departing the Terrace Airport — incidentally, we serve Terrace, Smithers and Prince Rupert with daily services to Vancouver — operate into the south side of the Vancouver airport, an area called the south terminal, which is actually the original airport terminal. It is about two miles from the domestic and international terminals that you would fly into when you come from here on Air Canada, for instance.

The south side of YVR is referred to as an "unsecured airport." Our security screening requirements are very different for us to fly from Terrace to the south side of Vancouver airport than if we were to fly to the north side or the main terminal. There is security and then there is security screening. As an air carrier, our responsibilities for security are governed by the Canadian aviation security regulations, or CASRs, which we cannot discuss in detail because it is a confidential document. However, it exists and it outlines our requirements.

We exceed the minimum requirements at Hawk Air, but that is simply a company policy. We check carry-on baggage. We check laptops and cell phones. We do not permit knives in carry-on baggage, the regular sort of thing. However, we do not X-ray people or X-ray carry-on baggage. We do not wand passengers as is the case when you go through normal security. There is no regulatory requirement for us to do that.

We have eight flights a day that move through the south terminal. There are no X-ray facilities there. However, there is good security at the south terminal, having a relatively large group of security guards there. They ensure that there is no activity going on out there on the ramp that should not be. They will not let you get away with it. They keep an open and sharp eye on what goes on out there. We find that all the time, even with our own staff coming and going. However, there is no screening. There is no equipment for it. There is no regulatory requirement for it.

**M. Menzies:** C'est vrai, et c'est ça le problème. Dans les sondages que nous avons faits auprès des gens à bord et les sondages d'opinions informels au restaurant de l'aéroport de Terrace, quand nous parlons de recettes générales concernant les droits d'utilisation, les gens lèvent les yeux au ciel. Si l'administration proposée devait être financée exclusivement par les frais d'utilisation, les gens y seraient beaucoup moins hostiles. Autrement dit, si elle était constituée comme NAV CANADA, où les droits d'utilisation qu'elle recueille lui sont versés directement et non pas au Trésor, la résistance serait moins grande.

**Le sénateur Kinsella:** Y a-t-il une différence dans le coût de la sécurité pour les passagers qui montent à bord de votre avion et ceux qui montent à l'aéroport Pearson dans un 747 ou un 767?

**M. Menzies:** Oui, il y en a une différence. Les exigences réglementaires concernant les contrôles de sécurité varient selon le type de service.

Notre avion qui part de l'aéroport de Terrace — soit dit en passant, nous servons Terrace, Smithers et Prince Rupert avec service quotidien à Vancouver — décolle et atterrit du côté sud de l'aéroport de Vancouver, soit le terminal sud, qui est en réalité le premier terminal de l'aéroport. Il est situé à environ deux milles du terminal des vols intérieurs et internationaux où vous arrivez quand vous venez d'ici dans un avion d'Air Canada, par exemple.

Le côté sud de l'aéroport de Vancouver est ce que l'on appelle un «aéroport non contrôlé». Nos exigences concernant le contrôle sécuritaire sont très différentes si l'on part de Terrace pour arriver au côté sud de l'aéroport de Vancouver de celles qu'il faudrait respecter si nous devions atterrir du côté nord au terminal principal. La sécurité et le contrôle sécuritaire sont deux choses différentes. En tant que transporteur aérien, nos responsabilités en matière de sécurité sont régies par le Règlement canadien sur la sûreté en matière d'aviation (RCSA) que nous ne pouvons pas discuter en détail parce qu'il s'agit d'un document confidentiel. Cependant, ce document existe et on y précise les exigences que nous devons respecter.

Chez nous, à Hawk Air, nous dépassons les exigences minimales, mais c'est simplement la politique de l'entreprise. Nous vérifions les bagages à main. Nous vérifions les ordinateurs portables et les téléphones cellulaires. Nous ne permettons pas de couteau dans les bagages à main, ce genre de choses. Cependant, nous ne soumettons pas les gens ni les bagages aux rayons X. Nous ne soumettons pas les passagers au détecteur de métal comme c'est le cas lorsqu'on franchit la sécurité normale. Aucun règlement ne nous oblige à le faire.

Nous exploitons huit vols par jour au terminal sud. Il n'y a pas là d'installations de rayons X, mais la sécurité y est bonne, il y a un nombre relativement important de gardiens de sécurité qui veillent à ce qu'il n'y ait aucune activité interdite. On ne laisse rien passer. On surveille étroitement ce qui se passe là-bas. Nous le constatons tout le temps, même avec notre propre personnel qui entre et qui sort. Cependant, il n'y a pas de contrôle de sécurité. On n'a pas l'équipement pour ce faire. Et le règlement ne nous y oblige pas.



**Senator Banks:** My first question is one of information. You spoke a moment ago about your friend who is a charter carrier. I thought this bill designated "air carrier" under Part II of the Canada Transportation Act to operate a domestic or international service and was not inclusive of the kind of charter operation you described your friend having. Am I wrong?

**Mr. Menzies:** That is not what the CCRA told us.

**Senator Banks:** That is an interesting question.

**Mr. Menzies:** I took pains to make sure that I was clear on that myself.

**The Chairman:** CCRA is Canada Customs and Revenue Agency, formerly known as Revenue Canada.

**Senator Banks:** We will pursue that. I have an argumentative question to ask you, which I am sure you anticipated, that concerns the rightness of costs being loaded on to those of us who fly often.

Would it be the best thing, in your view, if the NAV CANADA surcharge, landing fee surcharges and airport improvement taxes were paid for by everyone, since, as you have carefully and clearly argued, "everyone" uses the air transportation system?

**Mr. Menzies:** Those arguments have been made. There has been some dissent on that. In terms of NAVCAN, for instance, if you have spent the last 20 years living on the 40th floor of 55 Nassau Street in Winnipeg, or living between 55 Nassau Street and the airport, and you have not yet been hit by an airplane, you are probably a user of NAV CANADA.

**Senator Banks:** Agreed.

**Mr. Menzies:** We had some dandies over the NAV CANADA charges. The NAV CANADA system was bought, built and paid for, and the expertise was developed, at public expense in Canada. It was a public system. The airports are the infrastructure. In this country, we used to have a system of airports where the profitable airports, the airports that generated a lot of revenue, could support the smaller airports. That exists no more. Now we have a bunch of sink-or-swim little operations around the country, and, credit to us, we seem to be making it.

The difference — this is where security comes in — is an emotional one. By providing an airport security system you are participating in the defence of the state. It is easier to get people to look and to accept their societal responsibilities or their responsibilities as citizens when that is what you are talking about as opposed to a proposal for a Tim Horton's in a terminal or a proposal to put up another sculpture in Vancouver. That is the difference to me.

**Senator Banks:** Do you not see the dichotomy that I do in saying it is okay for NAV CANADA to take that but not security?

**Le sénateur Banks:** Ma première question vise à obtenir de l'information. Vous avez parlé il y a quelques instants de votre ami qui exploite des vols nolisés. Je croyais que dans le projet de loi, on désignait un «transporteur aérien» en vertu de la partie II de la Loi sur les transports au Canada comme quelqu'un qui exploite un service national ou international, ce qui exclut le genre de services nolisés offerts par votre ami. Est-ce que j'ai tort?

**M. Menzies:** Ce n'est pas ce que l'ADRC nous a dit.

**Le sénateur Banks:** C'est une question intéressante.

**M. Menzies:** J'ai pris soin de m'assurer que je me faisais bien comprendre moi-même.

**Le président:** L'ADRC, c'est l'Agence des douanes et du revenu du Canada, que l'on connaissait auparavant sous le nom de Revenu Canada.

**Le sénateur Banks:** Nous verrons cela plus loin. J'aimerais vous poser une question d'opinion, à laquelle vous vous attendiez certainement, et qui concerne la pertinence des coûts qui sont imposés à ceux d'entre nous qui prenons souvent l'avion.

À votre avis, ne serait-il pas préférable que la surcharge de NAV CANADA, les surcharges pour les droits d'atterrissage et les taxes d'améliorations aéroportuaires soient payées par tout le monde puisque, comme vous l'avez soigneusement et clairement soutenu, «tout le monde» utilise le système de transport aérien?

**M. Menzies:** Ces arguments ont déjà été entendus. Tout le monde n'est pas d'accord. En ce qui a trait à NAVCAN, par exemple, si vous avez passé les 20 dernières années de votre vie au 40<sup>e</sup> étage du 55, rue Nassau à Winnipeg, ou si vous vivez entre le 55, rue Nassau et l'aéroport, et que vous n'avez pas été frappé par un avion, vous êtes probablement un utilisateur des services de NAV CANADA.

**Le sénateur Banks:** D'accord.

**M. Menzies:** Nous n'étions pas tout à fait d'accord au sujet des droits imposés par NAV CANADA. Le système de NAV CANADA a été acheté, construit et payé par les contribuables canadiens, tout comme l'expertise qui a été mise au point. C'était un système public dont les aéroports constituent l'infrastructure. Au Canada, nous avons une organisation aéroportuaire qui permettait aux aéroports rentables, ceux qui généraient beaucoup de recettes, de venir en aide aux petits aéroports. Cela n'existe plus. Maintenant, nous avons une quantité de petits aéroports qui doivent faire leurs frais ou fermer au pays et, je m'en accorde le crédit, nous semblons garder la tête hors de l'eau.

La différence — et c'est là qu'intervient l'élément sécurité — se situe sur le plan émotionnel. En assurant un système de sécurité aéroportuaire, vous participez à la défense du pays. Il est plus facile d'amener les gens à assumer leurs responsabilités sociétales ou leurs responsabilités en tant que citoyens quand vous évoquez ces concepts que lorsque vous voulez ouvrir un Tim Horton dans un terminal ou édifier une autre sculpture à Vancouver. C'est ça la différence pour moi.

**Le sénateur Banks:** Mais ne voyez-vous pas la même dichotomie que moi lorsque vous dites que NAV CANADA doit bien s'occuper de cela, mais pas de la sécurité?

**Mr. Menzies:** I understand that. However, do not misunderstand me. I was dead set opposed to the downloading of the airports. I fought very hard against the creation of NAV CANADA for exactly the reasons that you mention, that those were national systems that existed for everyone. In the NAV CANADA situation, I was making the same sorts of arguments in Terrace. I was having people say: "Why should I pay for this? I never get on an airplane."

Perhaps the reason you have a job is because your boss does get on an airplane. That makes you a user of NAV CANADA. It makes us all a user of NAV CANADA. People in Terrace like getting their newspaper the same day. Guess who got it there — it was NAV CANADA.

**Senator Banks:** Pursuing that argument, you would be in favour of socializing, if that is the word, all those charges because we all benefit from them.

**Mr. Menzies:** I would be in favour of that. However, that will not happen. We all know that.

We are talking about national defence as a different issue. The defence of the state is a societal responsibility.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Menzies.

I will invite the Air Line Pilots Association to come to the table please. We have with us Captain Hardisty and Captain Adamus. Please proceed.

**Captain Kent Hardisty, President, Canada Board, Air Line Pilots Association:** Good afternoon Mr. Chairman and committee members, in the package we have distributed to you, you should have on the left side items for your review and interest at your discretion. The first one, dated November 8, 2001, is the presentation that the Air Line Pilots Association, ALPA, made to the Transport Committee in the House of Commons. The second document, dated September 20, 2001, is a presentation from our ALPA president, Captain Dwayne Worth, to the U.S. Senate on aviation security. On the right side the documents to which will be referring today, in both official languages.

Besides my involvement with the Air Line Pilots Association, I am a pilot for Air Canada Regional.

ALPA represents more and 64,000 pilots who fly for 45 airlines in Canada and the United States. As a representative of employees whose lives depend on the safety and security of the air travel system, ALPA has, since its inception in 1931, devoted itself to insuring that air travel is both safe and secure. ALPA has developed extensive knowledge and expertise in aviation security areas.

Although ALPA is concerned and will comment on the damaging effects that will result from the proposed Air Travellers Security Charge Act, the debate on this part of the bill has overshadowed the proposed act to create the Canadian Air Transport Security Authority, or CATSA. As the

**M. Menzies:** Je comprends, mais ne vous méprenez pas. J'étais tout à fait contre la réduction du nombre des aéroports. Je me suis battu très fort contre la création de NAV CANADA exactement pour les raisons que vous mentionnez. J'estimais qu'il s'agissait de systèmes nationaux mis à la disposition de tout le monde. Dans le cas de NAV CANADA, j'ai présenté les mêmes arguments à Terrace. Les gens me disaient: «Pourquoi devrais-je payer pour cela? Je ne prends jamais l'avion».

Peut-être que vous avez un emploi justement parce que votre patron prend l'avion. Ça fait de vous un utilisateur des services de NAV CANADA. Ça fait de nous tous des utilisateurs de NAV CANADA. Les gens de Terrace aiment bien recevoir leur journal le jour même. Devinez qui le leur apporte? C'est NAV CANADA.

**Le sénateur Banks:** Dans cette même veine, vous seriez en faveur de la «socialisation», si tel est le mot, de tous ces droits parce que nous en profitons tous.

**M. Menzies:** Je serais en faveur. Cependant, ça ne se produira pas. Nous le savons tous.

Il est ici question de défense nationale, c'est autre chose. La défense de l'Etat est une responsabilité sociétale.

**Le président:** Merci, monsieur Menzies.

J'invite maintenant les représentants de l'Air Line Pilots Association à s'approcher de la table. Nous accueillons aujourd'hui le capitaine Hardisty et le capitaine Adamus. À vous, messieurs.

**Le capitaine Kent Hardisty, président, Air Line Pilots Association, section canadienne:** Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité, dans les documents que nous vous avons distribués, vous avez à la gauche les éléments que vous pouvez examiner à votre discrétion. Le premier document, daté du 8 novembre 2001, est le mémoire que l'Air Line Pilots Association, ALPA, a présenté au Comité des transports de la Chambre des communes. Le deuxième document, daté du 20 septembre 2001, est un mémoire que notre président de l'ALPA, le capitaine Dwayne Worth, a présenté au Sénat des États-Unis sur la sécurité aérienne. À la droite, les documents dont nous allons parler aujourd'hui, dans les deux langues officielles.

Outre mon implication auprès de l'Air Line Pilots Association, je suis pilote pour Air Canada Régional.

L'ALPA représente plus de 64 000 pilotes qui travaillent pour 45 sociétés aériennes au Canada et aux États-Unis. En tant que représentant d'employés dont la vie dépend de la sécurité et de la sûreté du système de transport aérien, l'ALPA a, depuis sa création en 1931, concentré ses efforts pour s'assurer que le transport aérien est à la fois sûr et sécuritaire. L'ALPA a acquis une connaissance approfondie et une très grande expertise en matière de sécurité aérienne.

Bien que l'ALPA soit préoccupée par le projet de loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et qu'elle fera des commentaires sur ses effets dévastateurs, le débat sur cette partie du projet de loi a laissé dans l'ombre le projet de loi visant à créer l'Administration canadienne de la sûreté du



effectiveness of this authority will play an important role in the safety and security of Canadians. ALPA remains very concerned with what it deems to be serious deficiencies with this bill. On behalf the professional pilots on the front lines, ALPA appeals to the members of this committee, in the tradition of the Senate as chamber of sober second thought, to give careful review to the provisions of the CATSA bill.

ALPA has long been a leader in working with other parties in the United States and Canada in developing improvements in aviation security. These efforts have been stepped up in recent months. Our president, Captain Dwayne Worth, led the U.S. rapid response team on aircraft security that was tasked with developing recommendations to be delivered to the transportation secretary Norman Mineta. Additionally, the U.S. Federal Aeronautics Authority appointed ALPA security committee chairman Captain Steve Lucky to chair a committee examining new security technologies. Captain Worth and other ALPA representatives have provided testimony before Congress on numerous occasions since September 11, 2001.

Meanwhile in Canada, security representatives from the ALPA have been meeting with senior officials from the security directorate of Transport Canada in Ottawa to discuss the vital issue of our nation's aviation security and to begin the development of a new aviation security blueprint.

ALPA pilots and staff have participated in the newly formed aviation security advisory committee, as well as the aircraft security working group and the airport security working group. Especially in light of these positive steps already taken to deal with this critical problem, we are troubled by the direction that the proposed legislation has taken. We are gravely concerned about what we believe to be serious deficiencies in the proposed Canadian Air Transport Security Authority Act.

The proposed legislation, as it is written, does little but create an additional bureaucracy that will be unresponsive to the insights and interests of the people on the front lines of aviation security. It will accomplish little more than transfer screening authority from the airlines to the airports.

Moreover, the proposed security authority would work in an operational and fiscal bubble that would not reflect the fact that aviation security, both in terms of its importance and in terms of its complexity, is an issue that transcends the immediate use of airports. Most significantly, we are disappointed that the planned legislation does not adequately address the core security issues in Canada.

Before turning to a more detailed assessment of the proposed legislation, we wish to express that our most serious concern with the proposed legislation is with what is not there. There is no substantive attempt to address the core issues of security of the air transportation system.

transport aérien, l'ACSTA. Comme l'efficacité de cette administration jouera un rôle important dans la sûreté et la sécurité des Canadiens, l'ALPA s'inquiète sérieusement de ce qui semble être de graves lacunes du projet de loi. Au nom des pilotes professionnels en exercice, l'ALPA exhorte les membres de votre comité — par tradition, le Sénat est un forum qui procède à un second examen objectif — à examiner attentivement les dispositions du projet de loi portant création de l'ACSTA.

L'ALPA joue depuis longtemps un rôle de leadership dans ses activités avec d'autres intervenants aux États-Unis et au Canada pour concevoir des améliorations à la sécurité aérienne. Ces efforts ont été accrus ces derniers mois. Notre président, le capitaine Dwayne Worth, a dirigé l'équipe d'intervention rapide des États-Unis sur la sécurité aérienne qui a été chargée de formuler des recommandations qu'elle devait présenter au secrétaire du transport M. Norman Mineta. En outre, la U.S. Federal Aeronautics Authority a nommé le président du Comité de la sécurité de l'ALPA, le capitaine Steve Lucky, dont le mandat est d'examiner de nouvelles technologies en matière de sécurité. Le capitaine Worth et d'autres représentants de l'ALPA ont témoigné devant le Congrès à plusieurs reprises depuis le 11 septembre 2001.

Entre-temps au Canada, les représentants de la sécurité de l'ALPA ont rencontré des cadres supérieurs de la Direction de la sécurité de Transports Canada à Ottawa pour discuter de la question vitale de la sécurité aérienne de notre pays et pour entreprendre la mise au point d'un nouveau plan concernant la sécurité aérienne.

Les pilotes et le personnel de l'ALPA ont participé au nouveau comité consultatif qui a été créé en matière de sécurité aérienne, de même qu'au groupe de travail sur la sécurité aérienne et au groupe de travail sur la sécurité des aéroports. À la lumière particulièrement de ces étapes positives qui ont déjà été franchies pour régler ce problème crucial, nous sommes troublés par l'orientation qu'a prise le projet de loi. Nous sommes très préoccupés par ce que nous croyons être des lacunes graves dans le projet de loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien qui est proposée.

Le projet de loi, tel qu'il est libellé, crée simplement une autre bureaucratie qui sera incapable de tenir compte des opinions et de faire valoir les intérêts des gens qui sont les premiers préoccupés par la sécurité aérienne. Il ne fera rien d'autre que de transférer les pouvoirs de contrôle des sociétés aériennes aux aéroports.

Qui plus est, l'administration proposée travaillerait dans une bulle opérationnelle et budgétaire qui ne refléterait pas le fait que la sécurité aérienne, tant en ce qui concerne son importance que sa complexité, est un problème qui transcende l'utilisation immédiate des aéroports. Plus important encore, nous sommes déçus de voir que le projet de loi n'aborde pas comme il se doit les grands problèmes de sécurité au Canada.

Avant de passer à un examen plus détaillé du projet de loi, nous tenons à dire que la préoccupation la plus grave que nous avons à l'égard de cette mesure législative concerne ce que l'on n'y trouve pas. Aucune mesure substantielle n'a été prise pour aborder les problèmes essentiels de la sécurité du système de transport aérien.

Given the critical importance of the issue, we believe that the government ought to address the issue of the security of air travel legislatively, in a comprehensive manner, establishing enforceable standards for the secure operation of air transportation.

The proposed legislation does not do this. Instead, it proposes to delegate responsibility away from government, both for the setting of standards and for the delivery of security services to the public. The creation of yet another bureaucratic layer to deal with the issue of airport security will reduce the likelihood of it receiving the public attention that it deserves. More important, it would preclude the necessary public scrutiny of proposed solutions.

This issue deserves to be the subject of public debate on an ongoing basis. We are concerned that the creation of an authority will serve only to deflect the government's responsibility for maintaining a secure air transportation system. In fact, we view this proposal as an unacceptable step backwards.

Turning to the specific legislation before the committee, ALPA is deeply concerned that the new authority would not have sufficient scope for its operation to deal with aviation security issues in a comprehensive manner. We are particularly concerned with the apparent restriction on the proposed authority's mandate to the screening aspect of air transport security.

When the Minister of Transport announced the proposed legislation in December 2001, he stated that the new Canadian air transport security authority would be responsible for the provisions of key security services. The minister's news release of December 11, 2001 stated that, in addition to pre-board screening of passengers and belongings, the authority would be responsible for the deployment of explosive detection equipment at airports, federal contributions for airport policing and contracting for on-board armed police.

We do not believe that this intention has found its way into the legislation as it is presently drafted. Clause 6 of the bill makes express reference only to the screening function in the security system. From our reading of the remainder of the proposed legislation, it is apparent to us that only that single aspect of the security process is specifically contemplated to be within the new authority's competence.

The absence of a mandate to provide a uniform, reliable, technologically enhanced identification media for use by employees, transient crews and travellers at airports is another glaring deficiency of the bill. This absence would continue to unnecessarily complicate all our shared efforts to further enhance aviation security.

As indicated in our ongoing discussions with officials from the Transport Canada security directorate, ALPA has made it clear that Canada needs a new aviation security blueprint. We need global thinking to address this critical issue.

Compte tenu de l'importance cruciale de la question, nous croyons que le gouvernement doit assujettir la sécurité du transport aérien à des mesures législatives, de façon exhaustive, en établissant des normes pratiques pour assurer le fonctionnement sûr du transport aérien.

Or, ce n'est pas ce que fait le projet de loi. Le projet de loi propose plutôt de déléguer la responsabilité qui revient au gouvernement, tant pour l'établissement des normes que pour la prestation des services de sécurité au public. La création d'une autre structure bureaucratique chargée de s'occuper de la question de la sûreté des aéroports ne réussira qu'à réduire l'attention publique qu'elle mérite. Pire encore, cela empêcherait l'examen public nécessaire des solutions proposées.

La question doit faire l'objet d'un débat public constant. Nous déplorons que la création d'une administration ne serve qu'à diluer la responsabilité qu'a le gouvernement d'assurer un système de transport aérien sécuritaire. En fait, nous estimons que cette proposition est un recul inacceptable.

Passons maintenant à la mesure législative dont est saisi le comité. L'ALPA constate à grand regret que le fonctionnement de la nouvelle administration ne lui permettra pas de s'occuper des questions de sécurité aérienne de façon exhaustive. Nous sommes particulièrement préoccupés par l'apparente restriction imposée au mandat que l'on doit confier à l'administration, concernant le contrôle même de la sûreté du transport aérien.

Lorsque le ministre des Transports a présenté le projet de loi en décembre 2001, il a dit que la nouvelle administration canadienne de la sûreté du transport aérien serait responsable de la prestation de services de sécurité essentiels. Le communiqué du ministre daté du 11 décembre 2001 précisait qu'en plus du contrôle préembarquement des passagers et de leurs bagages, l'administration serait responsable du déploiement d'équipement de détection des explosifs aux aéroports, des contributions fédérales aux services de police dans les aéroports et de conclure les contrats pour assurer la présence de policiers armés à bord des avions.

À notre avis, le projet de loi, dans son libellé actuel, ne reflète pas cette intention. L'article 6 du projet de loi fait expressément référence uniquement à la fonction de contrôle dans le système de sécurité. D'après notre lecture du reste du projet de loi, il nous semble évident que l'on envisage de confier à la compétence de cette nouvelle administration ce seul aspect du processus de sécurité.

L'absence de mandat qui procurerait des moyens d'identification uniformes, fiables, améliorés sur le plan technologique à l'intention des employés, des équipes transitoires et des passagers aux aéroports est une autre lacune flagrante du projet de loi. Une telle lacune continuerait de compliquer inutilement tous les efforts que nous faisons pour accroître encore davantage la sécurité aérienne.

Comme nous l'avons indiqué dans nos discussions avec les fonctionnaires de la Direction de la sécurité de Transports Canada, l'ALPA a établi clairement que le Canada a besoin d'un nouveau plan concernant la sûreté du transport aérien. Il nous faut aborder cette question cruciale dans son intégralité.



The handing over of the screening aspect of the security problem to a separate authority with a restricted mandate is a piecemeal solution. It will be an ad hoc exercise that will be unable to address the core issues related to security. It is far from clear whether the proposed new security authority could meaningfully deal with broader security issues such as the use of air marshals in aircraft, passenger information systems and the creation of a national pass system utilizing technology, including biometrics.

ALPA has outlined its proposals for the changes that need to be made to the security system in its November 8, 2001 submissions to the House of Commons Committee on Transport.

The proposed legislation's silence on these issues appears to indicate that these and other important issues may not be fully addressed by the authority. We therefore urge the committee to recommend that the authority be provided a global mandate to deal with all aspects of aviation security. ALPA recommends to the members of this committee that the language of clause 6 be amended to more specifically state the authority's mandate for the provision of security services. Otherwise, ALPA is concerned that the security services provided, other than screening, will be at the whim of the bureaucracy within Transport Canada. We reiterate: The key security provisions that Canadians expect and require need to be mandated by Parliament in the legislation.

While we have serious misgivings about the proposed authority's ability to deal with security issues, we are nevertheless heartened to see that at least some provision has been made for stakeholder representation on the proposed authority's board of directors. However, the provision is insufficient in that it does not reflect the contributions and the interests of front-line personnel such as pilots. The men and women who work directly in the industry have the most at stake when questions of aviation security arise, and they are the ones who will be best positioned to provide realistic solutions to security problems.

ALPA has decades of experience in dealing with security issues. Because our members' lives are on the line everyday, we believe that they have and should have a great deal to say on the issue of aviation security. To create a body that is truly responsive to the critical front-line issues of security, ALPA believe that at least two board members should be drawn from front-line employees in the industry. Moreover, we are deeply concerned that the qualifications criteria for non-representative board members in subclause 12(1) are both vague and insufficient. Security is a highly complex, technical area that cannot be quickly mastered. For the board of directors to be effective in this area, many years of direct professional experience in the area is a prerequisite.

Le fait de confier l'aspect contrôle du problème de sécurité à une autorité distincte dotée d'un mandat restreint est une solution fragmentaire. Il s'agira d'une mesure spéciale qui ne pourra régler les problèmes principaux reliés à la sécurité. Ce n'est pas évident que la nouvelle administration proposée pourra traiter adéquatement des questions de sécurité plus larges comme l'utilisation de policiers dans les avions, de systèmes d'information sur les passagers et de la création d'un système national de laissez-passer utilisant la technologie de la biométrie.

L'ALPA a précisé les propositions de changements qui doivent être apportés au système de sécurité dans le mémoire qu'elle a présenté le 8 novembre 2001 au Comité des transports de la Chambre des communes.

Le silence du projet de loi au sujet de ces problèmes semble indiquer que l'administration en question pourrait fort bien ne pas aborder ces enjeux importants, notamment. Nous exhortons donc le comité à recommander que l'administration se voit confier un mandat global lui permettant d'aborder tous les aspects de la sécurité aérienne. L'ALPA recommande aux membres du comité que le libellé de l'article 6 soit modifié pour préciser de façon plus claire le mandat de l'administration concernant la prestation des services de sécurité. Sinon, l'ALPA a la pénible impression que les services de sécurité offerts, autres que le contrôle, reposeront sur le bon vouloir des fonctionnaires de Transports Canada. Nous le répétons: les dispositions essentielles concernant la sécurité auxquelles les Canadiens s'attendent et dont ils ont besoin doivent être assurées par le Parlement dans le cadre d'une mesure législative.

Bien que nous entretenions des doutes sérieux quant à la capacité de l'administration proposée de régler des problèmes de sécurité, nous sommes néanmoins rassurés de voir qu'au moins certaines dispositions ont été prises pour garantir la représentation des intervenants au sein de son Conseil d'administration. Cependant, ces dispositions sont insuffisantes en ce qu'elles ne reflètent pas la présence et les intérêts du personnel de première ligne comme les pilotes. Les hommes et les femmes qui travaillent directement dans le secteur ont le plus à perdre ou à gagner lorsque les questions de sécurité aérienne se posent, et ce sont eux et elles qui seront les mieux en mesure d'offrir des solutions réalistes aux problèmes de sécurité.

L'ALPA compte des dizaines et des dizaines d'années d'expérience en matière de sécurité. Comme la vie de nos membres est en jeu tous les jours, nous croyons qu'ils ont et qu'ils devraient avoir beaucoup à dire sur la question de la sécurité aérienne. Pour qu'un organisme soit vraiment capable de répondre aux enjeux essentiels de première ligne en matière de sécurité, l'ALPA estime qu'au moins deux membres du Conseil de l'administration proposée devraient être des employés de première ligne du secteur. Nous ajoutons que les critères de qualification des membres du Conseil non représentatifs à l'article 12.1, à la fois vagues et insuffisants, nous inquiètent beaucoup. La sécurité est une question hautement complexe et technique qui ne peut être maîtrisée du jour au lendemain. Si l'on veut que le Conseil d'administration soit efficace à cet égard, de nombreuses années d'expérience professionnelle directe dans le domaine sont une condition préalable.

Accordingly, were this committee to accept the proposal to create a security authority, we urge you to require that each member of the board of directors have an extensive professional background in aviation security. We also recommend that a more substantial proportion of the authority's board originate directly from the aviation industry, including front-line personnel such as airline pilots.

Turning to the issue of the proposed Air Travellers Security Charge Act, ALPA objects in the strongest possible terms to the assessment of what can only be characterized in the present economic climate as a punitive and highly regressive levy on the Canadian domestic airline industry. Canada has seen the disappearance of numerous airlines in the last several months, and only recently attempts at a restart of Canada 3000 were abandoned for economic reasons. The imposition of a \$24 surcharge on domestic flying will serve to further erode the operating margins that remain in the Canadian industry. It will be particularly crippling to short-haul domestic carriers such as Air Canada Regional and WestJet. We find it ironic, to say the least, that legislation intending to improve security of air travel in Canada could assist its very demise. The events of the last six months have illustrated the critical importance of the aviation system to the overall functioning of the national economy. Its support, particularly at this critical time in its history, is patently in the broader public interest.

The attempt to place the aviation security issue in a fiscal bubble, as Bill C-49 proposes, constitutes, in our view, an abandonment of the government's responsibility over a critical part of the nation's infrastructure. The user-pay concept is entirely inapplicable to the current circumstances and is based upon an apparent misunderstanding of the nature of the terrorist actions, the recurrence of which we are now all trying to prevent. It is critical to understand that on September 11 terrorists did not target the air transport system. Rather, they utilized the air transport system by turning aircraft into weapons of mass destruction. With that in mind, we do not see the basis for targeting airline passengers as the sole group in our society to pay for enhancements to the security system.

Moreover, the application of the user-pay concept is completely unfair in its proposed application. At best, it is a blunt instrument, generating revenues far in excess of what will be required to fund the authority and taxing passengers the same amount, irrespective of whether they are travelling 200 miles or across the country, and irrespective of whether the airports — for example, northern and remote airports — that they are using will obtain any tangible benefit from the security enhancements.

We therefore strongly urge that the entire security charge scheme be abandoned in its entirety. However, if the committee is to retain the self-funding concept, we urge you to provide for a

Par conséquent, si votre comité devait accepter la proposition de créer une administration de la sûreté du transport aérien, nous vous exhortons à exiger que chaque membre du Conseil d'administration ait des antécédents professionnels étendus en matière de sécurité aérienne. Nous recommandons également qu'un plus fort pourcentage de membres du Conseil d'administration de l'administration proviennent directement de l'industrie de l'aviation, y compris du personnel de première ligne comme les pilotes d'avion.

En ce qui concerne maintenant la Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, l'ALPA s'oppose le plus vigoureusement possible à ce que l'on peut uniquement décrire, dans le climat économique actuel, comme une mesure punitive et hautement régressive imposée à l'industrie aérienne canadienne. Le Canada a assisté à la disparition de nombreuses lignes aériennes au cours des derniers mois, et tout récemment, les tentatives d'une reprise de Canada 3000 ont été abandonnées pour des raisons économiques. L'imposition d'une surcharge de 24 dollars sur les vols intérieurs ne fera qu'éliminer les dernières marges bénéficiaires dans l'industrie aérienne au Canada. Cette surcharge sera particulièrement gênante pour les transporteurs canadiens de courte distance comme Air Canada Régional et WestJet. À notre avis, il est pour le moins ironique que la mesure législative visant à accroître la sûreté du transport aérien au Canada puisse en provoquer la chute. Les événements des six derniers mois ont fait ressortir l'importance essentielle du système d'aviation pour le fonctionnement global de l'économie nationale. L'appui à cette industrie, plus particulièrement à ce moment critique de son histoire, est on ne peut plus évident pour l'intérêt public.

L'intention d'envelopper la question de la sécurité aérienne dans une bulle budgétaire, comme le propose le projet de loi C-49, constitue à notre avis un abandon de la responsabilité du gouvernement à l'égard d'un élément essentiel de l'infrastructure du pays. Le concept de frais d'utilisation est tout à fait inapplicable aux circonstances actuelles et repose sur une incompréhension apparente de la nature des actions terroristes, dont nous essayons d'empêcher la répétition. Il faut absolument comprendre que le 11 septembre, les terroristes n'ont pas ciblé le système de transport aérien, mais ont utilisé ce système en transformant des aéronefs en armes de destruction massive. Cela dit, nous ne voyons pas pourquoi il faudrait cibler les passagers aériens comme étant le seul groupe de notre société qui devrait payer pour les améliorations apportées au système de sécurité.

En outre, l'application du concept de frais d'utilisation est parfaitement injuste dans l'application qui en est proposée. Au mieux, c'est un instrument grossier, qui génère des recettes qui dépassent beaucoup ce qui sera nécessaire pour financer l'administration, et imposer une taxe identique aux passagers, qu'ils parcourent 200 milles ou traversent le pays et peu importe les aéroports — par exemple, les aéroports du Nord et les aéroports éloignés — ne permettra pas d'obtenir d'avantages tangibles relatifs à l'amélioration de la sécurité.

Par conséquent, nous recommandons fortement que le droit imposé pour la sûreté aérienne soit abandonné complètement. Mais si le comité veut retenir le concept d'autofinancement, nous



graduated fee reflective of the length of the trip and reflective of whether the airport in question will benefit from the security enhancements.

Thank you for the opportunity to appear before the committee to outline ALPA's views on this critical issue and to set out our serious concerns in respect of this legislation. The association looks forward to working with Parliament, Transport Canada and other participants in the airline industry to ensure that there is a safe and secure aviation system in Canada. We would be pleased to take your questions.

**Senator Tunney:** As I was following your presentation, I was thinking back to the days before September 11 and wondering how many people might have anticipated anything such as what happened. We are now between that episode and, one hopes, not another, but possibly so. Would you have considered something entirely different rather than a repeat of this kind of an occurrence? Would you be concerned that our security funding might be looking at too narrow a possibility?

**Mr. Hardisty:** To answer the last part first, yes, we are gravely concerned that the legislation is not a global approach to the concept of security. It appears at this point in the legislation to us to be very narrow in respect to pre-board passenger screening only, and that is only one layer of security. Many layers of security are important to ensuring the national security perspective. The funding, of course, is an issue that we have addressed and object to forcefully.

As to whether or not anyone could have foreseen the events of September 11, that has been open to debate, but I think any reasonable person in either the United States or Canada would have to assume that no one had contemplated the type of actions that were undertaken on September 11. However, it has demonstrated that the system is open to abuse and attack, and we must defend. To defend, we must be effective, and we need effective legislation in place to do that.

**Senator Tunney:** We were informed in a recent presentation that the charge or fee of \$12 or \$24 represents only part of the cost of this security thrust.

**Mr. Hardisty:** We are not entirely sure how the figures were derived. There was no real stakeholder input that I am aware of, that the association is aware of, with respect to setting the fees. The costs, in our opinion, are not properly reflective.

Again, this is an issue of national security. The previous witness spoke on this issue forcefully as well. We are not talking about airline passengers being the targets; we are talking about citizens of Canada, citizens of the United States, and indeed citizens around the globe, being at risk by the use of the aviation system as a weapon. We have to guard against that, and we must consider that in the appropriate light. I am not sure if I was totally responsive to your question.

vous exhortons à prévoir des droits gradués qui reflètent la longueur du déplacement et que l'aéroport en question bénéficie des améliorations à la sécurité.

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de comparaître devant le comité pour vous faire part des opinions de l'ALPA sur cette question essentielle ainsi que de nos graves préoccupations en ce qui a trait à cette mesure législative. L'Association se fera un plaisir de travailler avec le Parlement, Transports Canada et d'autres intervenants de l'industrie aérienne pour s'assurer que le système de transport aérien au Canada est sûr et sécuritaire. Nous répondrons maintenant volontiers à vos questions.

**Le sénateur Tunney:** Pendant que j'écoutais votre exposé, je me suis mis à penser à ce qui existait avant le 11 septembre et je me suis demandé combien de personnes auraient pu prévoir ce qui s'est passé. Nous sommes maintenant entre ce moment, qui aura été le dernier, espérons-nous, mais tout est possible. Avez-vous envisagé quelque chose d'entièrement différent qu'une répétition de ce genre d'événement? À votre avis, craignez-vous que les fonds que l'on accorde à notre sécurité visent peut-être trop bas?

**M. Hardisty:** Pour répondre à la dernière partie de votre question d'abord, oui, nous sommes profondément déçus par le fait que le projet de loi ne constitue pas une approche globale envers la notion de sécurité. Au point où en est le projet de loi actuellement, il nous semble très faible en ce qui concerne le seul contrôle sécuritaire des passagers avant l'embarquement, et cela n'est qu'une fraction de la sécurité. Un grand nombre de paliers de la sécurité sont importants pour assurer la sécurité nationale. Bien sûr, le financement est une question que nous avons examinée et à laquelle nous nous opposons vigoureusement.

Quant à savoir si oui ou non quelqu'un aurait pu prévoir les événements du 11 septembre, la question est ouverte, mais je pense que toute personne raisonnable aux États-Unis ou au Canada pouvait penser que personne n'avait prévu les possibilités qui se sont réalisées le 11 septembre. Cependant, cela a prouvé que le système peut faire l'objet d'abus et d'attaques, et que nous devons nous défendre. Pour ce faire, nous devons être efficaces, et nous avons besoin d'une loi efficace pour y parvenir.

**Le sénateur Tunney:** Quelqu'un nous a dit récemment lors d'un témoignage que la surcharge ou les droits de 12 ou 24 dollars ne représentent qu'une partie du coût de ce programme de sécurité.

**M. Hardisty:** Nous ne savons pas exactement comment on en est arrivé aux chiffres. À ce que je sache, et à la connaissance de l'Association, on n'a demandé l'opinion d'aucun intervenant en ce qui a trait à l'établissement des droits. À notre avis, les coûts reflètent mal la réalité.

Là encore, c'est une question de sécurité nationale. Le témoin précédent a apporté des arguments vigoureux sur cette question également. Ce ne sont pas les passagers des lignes aériennes qui sont les cibles, mais ce sont les citoyens du Canada, des États-Unis et en fait les citoyens du monde entier qui courent des risques lorsque le système d'aviation est utilisé comme arme. Nous devons nous protéger contre cela, et nous devons examiner ce problème dans le bon contexte. Je ne suis pas certain d'avoir totalement répondu à votre question.

**Senator Tunney:** Yes, I think so. Thank you.

**Senator Banks:** I have heard arguments to the opposite of yours. You argued that the government ought to have a bigger hand in this and that it is too restricted. I have heard arguments that the reverse is true because the minister in this proposed legislation is left wide open to simply determine whenever and whatever he wants this authority to deal with. I refer you in particular to subclause 6(2) of the bill, which says, in part:

It is also responsible for air transport security functions that the Minister may assign to it, subject to any terms and conditions that the Minister may establish.

We have heard from the minister that those are contemplated as being pretty broad. Could you help us find a way between the two ends of that teeter-totter?

**The Chairman:** Look also, senator, at subclauses 4(2), (3), (4) and (5), in which the minister is given carte blanche and the authority is told it must obey.

**Senator Banks:** You talk about independence here, and we are hearing that the government has too much to say in this. You are saying it has too little.

**Mr. Hardisty:** We cannot agree to that. The legislation, as we have determined from reading it, fails to address any of the issues the minister has made comment on in the media and otherwise. He has indicated that he would like to apply various parts of the security apparatus to this body. However, the legislation fails to address any of these parts. The only part that is addressed in legislation is pre-board screening, which is one part of a whole package. Our concern is that under that circumstance it becomes subject to the whims of the various bureaucratic processes and budget processes. At some point, the issues may not receive proper consideration although they merit such. That is our concern. They should be legislated.

**Senator Banks:** If specific measures are put in an act then the application of the act is limited to those specific measures. If an act is a broad thing, which enables the minister to determine whatever needs to be done, it permits almost anything to be done. That is the nature of my question. If an act gets specific and says that this and this will be done, then there is a constraint to do only this and this, and certain contingencies down the road that cannot be foreseen could not then be acted upon under this act. Would you comment on that, please?

**Mr. Hardisty:** Certainly we see this as evolving, and issues involving the air marshal program and other programs that are before us today that must, in our view, be legislated to be properly addressed and properly put into action. As we evolve, there may be issues that are directly under the purview of Transport Canada or under other legislative apparatus that can be applied. Certainly if there are matters that come to light through the consultative process, we envision in the future those would become future

**Le sénateur Tunney:** Oui, je crois. Merci.

**Le sénateur Banks:** J'ai entendu des arguments contraires aux vôtres. Vous avez soutenu que le gouvernement devrait jouer un rôle plus important là-dedans et que le projet de loi est trop restreint. Certains ont prétendu le contraire parce que le ministre, dans ce projet de loi, a beau jeu de simplement déterminer les fonctions de cette administration, quand bon lui semble. Je vous renvoie au paragraphe 6(2) du projet de loi qui stipule ce qui suit:

L'Administration [...] exécute également les autres fonctions liées à la sûreté du transport aérien que prévoit la présente loi et celles que le ministre, sous réserve des modalités qu'il détermine, lui confère.

D'après ce que le ministre nous a dit, ces fonctions sont assez larges. Pourriez-vous nous aider à trouver un moyen terme?

**Le président:** Sénateur, regardez aussi les paragraphes 4(2), (3), (4) et (5), dans lesquels le ministre a carte blanche et dont l'administration doit respecter les exigences.

**Le sénateur Banks:** Vous parlez ici d'indépendance de l'administration, et nous entendons les témoins dire que le gouvernement a trop de pouvoir là-dedans et vous, vous dites qu'il n'en a pas assez.

**M. Hardisty:** Nous ne sommes pas d'accord là-dessus. Le projet de loi, d'après ce que nous en avons compris à sa lecture, n'aborde aucun des enjeux dont le ministre a parlé dans les médias ou autrement. Il a dit qu'il aimerait attribuer divers éléments de l'appareil de sécurité à cette administration. Cependant, le projet de loi ne mentionne aucun de ces éléments. Le seul élément qui ressort du projet de loi, c'est le contrôle sécuritaire avant l'embarquement, qui est un volet de l'ensemble des mesures. Ce qui nous inquiète en l'occurrence, c'est que les autres mesures deviennent sujettes aux aléas des diverses décisions bureaucratiques et budgétaires. À un moment donné, les problèmes pourraient ne pas recevoir toute l'attention qu'ils méritent. C'est ce qui nous inquiète. Ces mesures devraient être incluses dans la loi.

**Le sénateur Banks:** Si des mesures spécifiques sont intégrées dans une loi, l'application de la loi est alors limitée à ces mesures. Si une mesure législative est de portée générale, et qu'elle permet au ministre de déterminer ce qui doit être fait, alors la loi permet presque tout. C'est le sens de ma question. Si une loi contient des dispositions spécifiques et qu'elle énumère des interventions précises, alors on est limité à ces interventions. Et si des imprévus surviennent en cours de route, on ne peut pas les résoudre en vertu de cette loi. Pourriez-vous faire des commentaires à ce sujet s'il vous plaît?

**M. Hardisty:** À notre avis, la mesure législative doit être évolutive, et les questions touchant le programme de policiers dans les avions, notamment, dont on discute aujourd'hui, doivent faire l'objet d'une mesure législative pour être envisagées et réglées adéquatement. Au fur et à mesure que nous avancerons, il y aura peut-être des questions qui relèvent directement de Transports Canada, ou d'un autre appareil législatif approprié. Certes, si le processus consultatif fait ressortir certaines questions, nous



legislation, but there are any number of areas right now that are being ignored, or could possibly be subject to oversight in the real term if they are not legislated properly.

**Senator Kinsella:** As a pilot, would you explain more about the air marshal idea? How would you see that working in Canada? What are the risks or dangers that are associated with such a program? What kind of firearms would they be using? Would that firearm penetrate the skin of the fuselage causing decompression? Has your association considered the possibility of other passengers being injured should a row break out? If someone is carrying a grenade and a marshal is there with a firearm, has your association reflected from a technical standpoint on the cost and benefits of that technique?

**Mr. Hardisty:** Yes, we have, and from the start we have been advocates of the air marshal program. We believe it is an appropriate deterrent. Used properly, it can be very effective. Other countries currently have the air marshal program in place, and in the United States the air marshal program has been ramped back up to beyond its original mandate. We would look to that program as being a model for the same in Canada.

We understand from the minister's comments that that program is in fact operational. At this point, however, although we are strident advocates of the program we have not been involved in the consultative process. We are not aware of any protocols or coordination at this point, and that is a concern for us. That is something we have brought to the attention of Transport Canada.

**Senator Kinsella:** The protocol, in your view, would necessarily have to include the captain on the flight knowing who is on his flight, and right now is that missing?

**Mr. Hardisty:** The rules of engagement for the back-end and front-end crews with the air marshals are missing. We are working towards having an understanding on that issue. It should be clear to anyone that we must, if we are to have an event in the back.

**Senator Kinsella:** If this afternoon there is a flight going into Dulles or some place from a Canadian airport and there is an air marshal on-board, does the pilot know whether that marshal is on-board?

**Mr. Hardisty:** In that specific circumstance they do because that route has required that program to be in place from day one. We are aware that the marshal program is becoming operational, may be operational as we speak, and those who should be aware of when it is present will be aware. However, there is obviously a great deal of confidentiality attached to the matter at this point, so it is limited in the scope of discussion.

**Senator Kinsella:** Would you tell us a little bit about cockpit security? What are the Transport Canada regulations regarding the cockpit and the cockpit door?

prévoyons qu'elles pourraient éventuellement faire l'objet d'une loi, mais il y a beaucoup de questions que l'on néglige actuellement, ou qui pourraient être inopportunément oubliées si elles n'ont pas force de loi.

**Le sénateur Kinsella:** En tant que pilote, pourriez-vous nous expliquer davantage l'idée de la police dans les avions? À votre avis, comment cela fonctionnerait-il au Canada? Quels sont les risques ou les dangers d'un tel programme? Quel genre d'armes à feu utiliseraient-ils? Est-ce que les projectiles pourraient traverser le fuselage et causer une dépressurisation? Est-ce que votre association a prévu la possibilité que des passagers soient blessés au cours d'un incident? Si quelqu'un transporte une grenade et que le policier est là avec son arme à feu, est-ce que votre association a réfléchi au coût et aux avantages de cette mesure?

**M. Hardisty:** Oui, nous l'avons fait, et dès le départ, nous avons milité en faveur du programme de policiers dans les avions. Nous croyons que c'est une mesure dissuasive appropriée. Si elle est utilisée à bon escient, elle peut être très efficace. D'autres pays ont actuellement un programme de policiers dans les avions, et aux États-Unis, ce programme a été remis en état au-delà de son mandat initial. Nous recommanderions de prendre ce programme comme modèle.

D'après les commentaires du ministre, nous comprenons que ce programme est en fait opérationnel. Actuellement, cependant, même si nous sommes d'ardents défenseurs du programme, nous n'avons pas été consultés. Nous ne connaissons aucun protocole ni coordination actuellement, et cela nous inquiète. Nous en avons informé Transports Canada.

**Le sénateur Kinsella:** À votre avis, le protocole devrait nécessairement prévoir que le capitaine du vol sache qui fait partie de son vol. Avez-vous actuellement ces renseignements?

**M. Hardisty:** Il n'y a pas de conventions d'embauche de policiers à l'avant et à l'arrière de l'appareil. Nous tentons d'en venir à une entente à ce sujet. Tout le monde devrait comprendre que la présence de policiers est nécessaire aux deux extrémités, s'il y a un incident à l'arrière de l'avion.

**Le sénateur Kinsella:** Si cet après-midi, il y a un vol vers Dulles ou ailleurs en partance d'un aéroport canadien, et qu'il y a un policier à bord, est-ce que le pilote sait si le policier est à bord?

**M. Hardisty:** Dans ce cas spécifique, oui, parce que sur ce parcours, on a exigé que le programme soit appliqué dès le premier jour. Nous savons que le programme de policiers dans les avions est en voie de réalisation, qu'il fonctionne peut-être au moment où on se parle, et que ceux qui devraient savoir lorsqu'il y a un policier à bord le sauront. Cependant, de toute évidence cette question est hautement confidentielle et les discussions sont à cet égard restreintes.

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce que vous pourriez nous parler un peu plus de la sécurité dans la cabine de pilotage? Quels sont les règlements de Transports Canada concernant la cabine et la porte de la cabine?

**Mr. Hardisty:** The Transport Canada regulations have been amended to ensure that the cockpit door is locked at all times when in flight. The Air Line Pilots Association has supported that position and made that recommendation as well. There are also recommendations that are being acted on to strengthen the cockpit doors to ensure that there is an impenetrable means through which people cannot access the flight deck.

**Senator Kinsella:** Are the pilots following these regulations?

**Mr. Hardisty:** They are.

**Senator Kinsella:** I was on a transatlantic flight about 10 days ago and the door was wide open for half the flight. That was not following procedures then.

**Mr. Hardisty:** No. In fact, that would be in violation of the Transport Canada regulations.

**Senator Kinsella:** I certainly agree with the principle that there is a social responsibility to security, and I am not sure that the government has really thought through the public policy principle of downloading air security, which affects those on the grounds as well as those in the air in the hasty manner of putting together this bill. I share those concerns.

Also, there are many social considerations. My grandparents fly your airline; they get seniors' discounts. Should there not be some kind of discount for the security cost?

**Mr. Hardisty:** Again, in our view, this is a matter of public interest and one that is national-defence oriented and therefore should be drawn from general revenues. That should be the appropriate discount, I would assume.

**Senator Kinsella:** It is my assessment as a member of the travelling public that the brunt of the response to the September 11 tragedy has been borne by the air travelling public, and it is further my impression that the travelling public is bearing far more of it than those in the industry, whether pilots, mechanics, baggage handlers, or the airport authorities. How will we be able to reduce some of the hardships imposed on the travelling passengers? They have taken it in good cheer, I might add. It seems to be way out of proportion.

**Mr. Hardisty:** Are we talking specifically about the pre-board screening process?

**Senator Kinsella:** Yes. I will give you an example. I transferred from Terminal 1 to Terminal 2 the other day, and in the tunnel I had to take my shoes off. I have done that in American airports. They swab, and then put the swab in a machine to look for explosive residue. There was no problem. I was able to sit down while I took my shoes off, and then put them back on.

At Pearson, your shoes are taken from you and are sent down a conveyer belt. One is required to walk in stocking feet over a filthy floor to retrieve them. There is no standardization that is factoring in public health standards. The thing seems to be a horrible mess. Do you have a comment on that?

**M. Hardisty:** Le règlement de Transports Canada a été modifié pour s'assurer que la porte de la cabine est verrouillée en tout temps lorsque l'avion est en vol. Notre association appuie cette décision et en avait formulé également la recommandation. D'autres recommandations ont été mises en place pour renforcer les portes de la cabine afin de s'assurer que personne ne peut y entrer d'aucune façon.

**Le sénateur Kinsella:** Est-ce que les pilotes suivent ces règlements?

**M. Hardisty:** Oui.

**Le sénateur Kinsella:** J'ai pris un vol transatlantique il y a environ 10 jours et la porte a été grande ouverte pendant la moitié du vol. Ce n'est pas ce que l'on appelle respecter la procédure.

**M. Hardisty:** Non, et de fait, le pilote a contrevenu aux règlements de Transports Canada.

**Le sénateur Kinsella:** J'endosse tout à fait le principe de la responsabilité sociétale en matière de sécurité. Mais je ne suis pas certain que le gouvernement ait eu vraiment l'intention, en adoptant sa politique, de réduire la sécurité aérienne, qui touche les personnes au sol tout autant que les passagers, dans sa façon désinvolte de rédiger cette loi. Je partage vos préoccupations.

En outre, il y a de nombreuses considérations sociales. Mes grands-parents prennent vos avions, ils obtiennent un rabais pour personnes âgées. Ces personnes ne devraient-elles pas bénéficier d'un rabais pour les coûts de sécurité?

**M. Hardisty:** Là encore, nous estimons que c'est une question d'intérêt public, une question de défense nationale, et qui par conséquent devrait élargir aux recettes générales. Et ce serait là le rabais approprié, je suppose.

**Le sénateur Kinsella:** En tant que membre du public voyageur, je crois que le fardeau de la réaction à la tragédie du 11 septembre est porté par les passagers du système aérien, et je crois encore plus que le public voyageur assume un fardeau beaucoup plus lourd que l'industrie, que ce soit les pilotes, les mécaniciens, les manutentionnaires de bagages ou les autorités aéroportuaires. Comment pourrions-nous réduire les tribulations imposées aux voyageurs? Et j'ajoute que les voyageurs sont bons princes. Cela me semble disproportionné.

**M. Hardisty:** Est-ce que nous parlons spécifiquement du processus de contrôle avant l'embarquement?

**Le sénateur Kinsella:** Oui. Je vais vous donner un exemple. J'ai fait une correspondance du terminal 1 au terminal 2 l'autre jour, et dans le tunnel, j'ai dû enlever mes chaussures. J'ai fait la même chose dans des aéroports américains, et là on les enduit d'un produit, après quoi on les passe dans une machine pour détecter des résidus d'explosifs. Il n'y a pas eu de problèmes. J'ai pu m'asseoir pour enlever mes chaussures, et je les ai ensuite remises.

À l'aéroport Pearson, on vous enlève vos chaussures et on les met sur un convoyeur. Il faut marcher en chaussettes sur un plancher sale pour les récupérer. On n'a imposé aucune norme d'hygiène publique. Ça me semble être un fouillis horrible. Avez-vous des commentaires à ce sujet?



**Mr. Hardisty:** There are several issues that are involved in your question. We sympathize because aircrews are currently subjected to the same if not more rigorous screening, and it is problematic in a number of areas for us. The fact that we have been identified as low-risk and so on makes these areas necessary to address. We need to have a proper authority that we can deal with these matters, and also this authority must be able to standardize and provide a product that will work, not one that is piecemeal with all these contracted parties. That is part of the problem we are experiencing.

**Senator Mahovlich:** Your presentation was very enlightening. You say that another bureaucracy is being set up. We must be careful. We do not want another bureaucracy because we will not be able to get rid of it.

There will be a number of directors on the board for this authority. How many directors will be from your organization? You represent 67,000 pilots. I am sure you were approached to mention at least two members. Is that correct?

**Mr. Hardisty:** No. The structure of the board is such that labour — or front-line workers, as we prefer to call them — has not been included in the legislation. We are working diligently along with various departments and with others to ensure that there is a front-line worker presence. This is where a great area of expertise is being overlooked. Again, within our own organization, not speaking for the others, our president undertook the chairmanship of the rapid response team on behalf of Secretary Mineta. We are involved in all areas of security in the U.S. and Canada; yet we are finding difficulty making our voice heard. If this proposal goes forward as written, we will not see a way to communicate our interests in any form.

**Senator Mahovlich:** Yet you have 67,000 members.

On another topic, I fly often. Would it bother you if I had a pass that would allow me to board an airplane without being frisked?

**Mr. Hardisty:** No.

**Senator Mahovlich:** Would it bother you if I had a reputation of doing a lot of travel and I was a preferred traveller? This would not bother a pilot, would it?

**Mr. Hardisty:** We have commented on that. For frequent travellers who are identified as low-risk and have gone through the proper process, as well as flight crews and other workers who go airside, the technology exists today to allow them to access airside through the use of certain applications.

For example, we have a smart card. It has a PIN number that is specific to the individual, is registered, and can be put in a door. We see that as a viable alternative.

**M. Hardisty:** Votre question soulève plusieurs problèmes. Nous sympathisons parce que les équipages sont actuellement assujettis aux mêmes procédures, sinon à un contrôle encore plus rigoureux, et cela nous contrarie à maints égards. Du fait que nous sommes identifiés comme étant à faible risque, et ainsi de suite, on devrait nous épargner ces vérifications. Nous devons avoir une administration adéquate qui peut régler ces problèmes, et cette administration doit pouvoir établir des normes et offrir un produit qui va fonctionner, plutôt que cette solution fragmentaire avec un ramassis de contractuels. Cela fait partie du problème que nous éprouvons actuellement.

**Le sénateur Mahovlich:** Votre exposé a été très informatif. Vous dites qu'on est en train de créer une autre bureaucratie. Il faut faire attention. On ne veut pas d'une autre bureaucratie parce que nous ne serons pas capables de nous en défaire.

Il y aura un certain nombre d'administrateurs au Conseil de cette administration. Combien proviendront de votre organisation? Vous représentez 67 000 pilotes. Je suis sûr qu'on vous a demandé de soumettre au moins deux membres. Est-ce exact?

**M. Hardisty:** Non. La structure du Conseil est telle que les employés — les travailleurs de première ligne, comme on préfère les appeler — ne sont pas prévus dans la loi. Nous travaillons avec diligence de concert avec divers ministères et d'autres organismes pour nous assurer de la présence des travailleurs de première ligne. On a négligé cet important secteur d'expertise. Là encore, dans notre propre organisation, sans me faire l'interprète des autres, notre président a assumé la présidence de l'équipe d'intervention rapide au nom du secrétaire Mineta. Nous sommes impliqués dans plusieurs questions de sécurité aux États-Unis et au Canada. Pourtant nous avons de la difficulté à faire entendre notre voix. Si le Conseil est formé tel que prévu, il nous sera impossible de faire valoir nos intérêts sous quelque forme que ce soit.

**Le sénateur Mahovlich:** Pourtant, vous avez 67 000 membres.

Autre question, je prends souvent l'avion. Est-ce que cela vous dérangerait si j'avais un laissez-passer qui me permettrait de monter dans un avion sans être fouillé?

**M. Hardisty:** Non.

**Le sénateur Mahovlich:** Cela vous dérangerait-il si j'avais la réputation de faire beaucoup de voyages et que j'étais un voyageur privilégié? Cela ne dérangerait pas un pilote, n'est-ce pas?

**M. Hardisty:** Nous avons fait des commentaires là-dessus. Pour les usagers coutumiers, considérés comme voyageurs à faible risque et qui ont subi une vérification adéquate, de même que les équipages et d'autres travailleurs qui ont accès au côté piste, la technologie actuelle leur permettrait d'accéder à la piste en se conformant à certaines conditions.

Par exemple, nous avons une carte à puce qui renferme un numéro d'identification enregistré spécifique à la personne et qui peut déverrouiller une porte. À notre avis, c'est une autre solution viable.

**Senator Mahovlich:** I will not have to take my shoes off or loosen my belt?

**Mr. Hardisty:** Keep in mind that people who have such access would be under proper scrutiny.

**Senator Taylor:** I fly 10, sometimes 11 hours a week. Why can I not get a pass like the one the crew has?

I notice the Ottawa airport has something that makes it a little faster.

I want to build on the question about how you tell who the flight marshal is. I have flown for years into Tel Aviv. I could tell who the flight marshal was because he was out smoking in the non-smoking section, flirting with the stewardess.

All that is necessary for the 9/11 terrorists to accomplish their aim is to slow down traffic, not only in trucks across the border but in airlines and everything else, so that it costs us billions of dollars a year. It is therefore incumbent on us to think of vast systems and maybe even err on the side of business. If someone is a dedicated suicide terrorist, to try to put in a system that stops him or her dead may do us irreparable harm in trade down the road, as well as for aircraft.

**Mr. Hardisty:** Again, to comment briefly, there are layers of security. We must ensure that we have given proper consideration to the various layers of security, not just the pre-board screening process that is incorporated into this bill. We must look at all of them and move forward.

**Senator Cools:** I would like to thank the witnesses and say that there are many of us here who fly often. We have an inkling that airline pilots are pretty important and we trust them a great deal.

The purpose of my intervention is twofold. The first is to call the witnesses' attention to clause 28(2) of the bill, which reads:

The Authority may enter into agreements with Her Majesty represented by the Solicitor General of Canada or by the Royal Canadian Mounted Police for the provision of services, including services on aircraft, and may make payments in respect of those services.

There is a wide range of capabilities that the authorities have been given. I am speaking to your concerns about security of the airline business or the aviation business in general. There are other aspects of security that are covered in other legislation. I would caution you to consider that.

My second point is in respect of the composition of the board of directors. Clause 12(1) speaks directly to the qualifications of the directors:

The directors must be persons who, in the opinion of the Governor in Council, have the experience and the capacity required for discharging their duties and functions.

**Le sénateur Mahovlich:** Je ne serai pas obligé d'enlever mes chaussures ou de desserrer ma ceinture?

**M. Hardisty:** N'oubliez pas que les gens qui auraient un tel accès seraient surveillés aussi.

**Le sénateur Taylor:** Je suis dans l'avion 10, parfois 11 heures par semaine. Pourquoi ne puis-je pas obtenir un laissez-passer comme celui de l'équipage?

Je remarque qu'à l'aéroport d'Ottawa, on a un dispositif qui accélère un peu les choses.

J'aimerais revenir à la question qui est de comment savoir qui est le policier à bord. Je prends l'avion depuis des années pour aller à Tel Aviv. Je pourrais repérer le policier parce qu'il fume dans la section non-fumeurs, qu'il flirte avec les hôtesses.

Tout ce qu'ont besoin de faire les terroristes comme ceux du 11 septembre pour atteindre leur objectif, c'est de ralentir le trafic, non seulement dans les camions à la frontière, mais dans les avions et partout ailleurs, et cela nous coûte des milliards de dollars par année. Il nous appartient donc de concevoir de vastes systèmes et plutôt plus que moins. Installer un système pour neutraliser un seul kamikaze vraiment déterminé pourrait nous causer des torts irréparables sur les routes et dans les avions.

**M. Hardisty:** Là encore, pour commenter brièvement, il y a différentes couches de sécurité. Nous devons nous assurer de bien examiner ces différentes couches, et pas seulement le processus de contrôle de sécurité avant l'embarquement qui est intégré dans ce projet de loi. Nous devons tout envisager et prendre les mesures nécessaires.

**Le sénateur Cools:** Je tiens à remercier les témoins et à dire que beaucoup d'entre nous ici prennent souvent l'avion. Nous savons que les pilotes d'avion sont très importants et nous leur faisons énormément confiance.

L'objectif de mon intervention est double. Je veux d'abord attirer l'attention des témoins sur le paragraphe 28(2) du projet de loi, qui se lit comme suit:

L'Administration peut conclure des ententes avec Sa Majesté représentée par le solliciteur général du Canada ou la Gendarmerie royale du Canada en vue de la fourniture de services, notamment des services à bord des aéronefs, et est autorisée à payer les contreparties nécessaires.

Voilà de vastes pouvoirs qui sont conférés aux autorités. Je m'en réfère à vos préoccupations sur la sécurité aérienne et la sécurité de l'aviation en général. Il y a d'autres lois qui traitent d'autres aspects de la sécurité. Je vous invite à en prendre connaissance.

Mon deuxième point concerne la composition du Conseil d'administration. Le paragraphe 12(1) porte directement sur les compétences des administrateurs:

Le gouverneur en Conseil nomme à titre d'administrateurs des personnes qui, à son avis, possèdent l'expérience et la compétence nécessaires.



One could accept that, within such a range of the description of the qualifications, several airline pilots, or former airline pilots, or people involved in the airline industry would be deemed to qualify, I should think.

**Mr. Hardisty:** Senator Cools, the only parties that we are aware of who will be acquiring seats on the board will be the airports and the airlines.

**Senator Cools:** They are the owners and the operators.

**Mr. Hardisty:** That is fair enough. Again, in the broader application, we have front-line workers who are excluded who have a great deal of expertise. At this point in discussions with the Transport Canada Directorate, it is our understanding that at best we could determine that we would have someone who is sensitive to labour who may be appointed to that body. In our view, that is not where we are going with this.

**Senator Cools:** I wish to introduce a note of caution. I do not think it is consistent that a staff of the business can also be a director. Those interests and that knowledge must be represented by someone such as Max Ward, for example — I do not know if he is still alive — who certainly knows a lot about the airline industry.

**Senator Kinsella:** He is a Tory.

**Senator Cools:** I am saying that the minister will have wide powers to be able to scan the entire field and to bring forward the best in the field.

**Mr. Hardisty:** Our hopes lie with your approach. However, I would bring to your attention that the House of Commons Finance Committee did put forward an amendment that would include front-line workers and it was denied. Our concern remains.

**Senator Cools:** There are traditions around confining appointments that way.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hardisty and Mr. Adamus, for appearing here today.

We will move on to Mr. Baydala. He represents the Air Industry Merger B.C. Consortium and the B.C. Aviation Council. He is also on the board of directors of the Council of Tourism Associations. His West Coast Air operates a float-plane service between Vancouver and Victoria harbours.

You are qualified to represent a number of interests here, Mr. Baydala. We welcome you and invite you to make an opening statement.

**Mr. Alan Baydala, Representing the Air Industry Merger B.C. Consortium and the B.C. Aviation Council:** Honourable senators, I am here today wearing a number of hats. I am the owner of a small airline and the director of the British Columbia Aviation Council, which represents the aviation interests of both operators and airports in British Columbia. I am a director of the Council of Tourism Associations of British Columbia, which represents the

On pourrait convenir qu'une si large description des compétences permettrait à plusieurs pilotes ou anciens pilotes de ligne, ou à d'autres personnes travaillant dans l'industrie aérienne de faire partie du Conseil d'administration.

**M. Hardisty:** Madame le sénateur, à ce que nous sachions, les seuls membres qui siègeront au Conseil seront des représentants des aéroports et des lignes aériennes.

**Le sénateur Cools:** Ce sont les propriétaires et les exploitants.

**M. Hardisty:** C'est assez juste. Là encore, dans l'application plus large de la loi, nous avons des travailleurs de première ligne qui sont exclus et qui ont beaucoup d'expertise. Au point où en sont les discussions actuellement avec la direction de Transports Canada, nous croyons comprendre qu'au mieux, on pourrait concevoir de nommer une personne sensible aux préoccupations des employés au sein de cet organisme. À notre avis, ce n'est pas ce qui se fait actuellement.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais vous inviter à faire preuve de prudence. Je ne crois pas que l'on trouve souvent du personnel d'une entreprise qui siège à son Conseil d'administration. Les intérêts et l'expertise du personnel doivent être représentés par quelqu'un comme Max Ward, par exemple — je ne sais pas s'il est encore vivant — qui connaît certainement beaucoup de choses au sujet de l'industrie aérienne.

**Le sénateur Kinsella:** C'est un conservateur

**Le sénateur Cools:** Je dis que le ministre disposera de vastes pouvoirs pour examiner tout le domaine et recruter les meilleurs éléments possible.

**M. Hardisty:** Nous espérons que votre approche sera retenue. Cependant, je vous signale que le Comité des finances de la Chambre des communes a effectivement proposé un amendement visant à inclure des travailleurs de première ligne, amendement qui a été rejeté. Notre inquiétude persiste.

**Le sénateur Cools:** Il existe des traditions sur la façon de procéder à des nominations comme cela se fait.

**Le président:** Merci, messieurs Hardisty et Adamus, d'avoir comparu devant notre comité aujourd'hui.

Nous allons passer à M. Baydala qui représente le Air Industry Merger B.C. Consortium et le B.C. Aviation Council. Il siège également au Conseil d'administration du Council of Tourism Associations of British-Columbia. Son entreprise West Coast Air exploite un service de navette aérienne entre les ports de Vancouver et de Victoria.

Vous représentez dûment bon nombre d'associations ici, monsieur Baydala. Nous vous souhaitons la bienvenue et vous invitons à faire votre déclaration liminaire.

**M. Alan Baydala, représentant du Air Industry Merger B.C. Consortium et du B.C. Aviation Council:** Honorables sénateurs, je suis ici aujourd'hui à plusieurs titres. Je suis propriétaire d'une petite ligne aérienne et le directeur du British Columbia Aviation Council, qui représente les intérêts de l'aviation, tant celui des exploitants que des aéroports de la Colombie-Britannique. Je suis administrateur du Council of Tourism Associations of British

various tourism associations and operators. In connection with that, I am chair of the B.C. Air Industry Merger Consortium, which is the voice for the B.C. tourism industry on aviation issues. I am here today representing tourism in British Columbia. Tourism is British Columbia's second largest contributor to the provincial economy and its largest employer.

The proposed new Air Travellers Security Charge will have a negative impact on the tourism industry. It will raise the cost of air travel and will deter tourism in British Columbia and across the country. However, reconsideration of some of the provisions of the legislation could mitigate those impacts. Honourable senators have before you a lengthy document, and I will present some of the highlights of our issues and some recommendations.

First, all Canadians benefit. We have heard speakers' submissions today, and I am sure in previous sessions you have heard submissions that all Canadians benefit from the enhanced security, and therefore air travellers alone should not bear the full cost of the new security measures.

The level of charges are too high, making Canadian tourist destinations less competitive in the global marketplace. They are also too high when we consider our Canadian tourists travelling within Canada. It will have an impact on the industry. It will result in reduced domestic leisure travel.

The proposed fee will increase domestic leisure fares by roughly 6 per cent on average for all leisure tickets in the country. Obviously, the percentage impact will be much higher on the short haul, but it will be an average of 6 per cent. We expect that to result in a 10 per cent decrease in leisure travel. We can apply a common multiplier for leisure that is different than business, about a 10 per cent reduction in leisure travel. That will result in reduced short-haul tourism travel, as the proposed transportation security charge will have a disproportionate impact on such flights.

It will reduce inbound tourism. If we apply similar multipliers and look at the percentage of the fee on inbound and outbound international travel, we calculate that it will reduce demand from international flights by about 2 per cent, again, tourism-related. It will result in a higher cost base for certain niche tourism products, such as helicopter, ski tours, ecotourism and hunting and fishing charters. It will have an adverse impact on the viability of these niche tourism products.

This fee will reduce access to remote communities. The viability of tourism development in remote communities is potentially damaged by the fee. Many of the communities, particularly in the North, have no alternate forms of transportation to draw visitors.

Columbia, qui représente les diverses associations et exploitants touristiques. En plus, je suis président du B.C. Air Industry Merger Consortium, qui est chargé de faire entendre la voix de l'industrie touristique de la Colombie-Britannique sur les questions d'aviation. Je représente ici aujourd'hui l'industrie touristique de la Colombie-Britannique. Le tourisme en Colombie-Britannique est le deuxième contributeur en importance à l'économie provinciale et son employeur le plus important.

Le projet de droit pour la sécurité du transport aérien aura un impact négatif sur l'industrie touristique. Il fera augmenter le coût des déplacements aériens et nuira au tourisme en Colombie-Britannique et dans tout le pays. Cependant, un réexamen de certaines dispositions du projet de loi pourrait atténuer ces impacts. Les honorables sénateurs ont devant les yeux un long document et je vais présenter certains des faits saillants de nos enjeux et certaines recommandations.

Premièrement, une meilleure sécurité est à l'avantage de tous les Canadiens. Nous avons entendu les exposés des témoins aujourd'hui, et je suis sûr qu'au cours de séances précédentes, certains sont venus vous dire que tous les Canadiens bénéficient d'une sécurité accrue et que par conséquent, ce ne sont pas les seuls voyageurs aériens qui devraient porter tout le fardeau des coûts des nouvelles mesures de sécurité.

Les droits sont trop élevés, ce qui rend les destinations touristiques canadiennes moins concurrentielles sur le marché mondial. Ils sont aussi trop élevés pour nos touristes canadiens qui voyagent au Canada. Ces droits auront un impact sur l'industrie. Ils réduiront les voyages touristiques au Canada.

Le droit proposé augmentera le coût des billets pour le tourisme de loisir au Canada d'environ 6 p. 100 en moyenne pour tous les billets achetés au pays. Bien sûr, l'impact en pourcentage sera beaucoup plus élevé pour les courtes distances, mais se situera en moyenne à 6 p. 100. Nous prévoyons que cela entraînera une diminution de 10 p. 100 des voyages touristiques. Il y a un multiplicateur commun pour les voyages touristiques qui est différent des voyages d'affaires, soit environ une réduction de 10 p. 100 des voyages touristiques. Cela se traduira par une diminution des vols touristiques courtes distances, car le droit proposé pour la sécurité du transport aérien aura un impact disproportionné sur ces vols.

Cela réduira le tourisme intérieur. Si on applique des multiplicateurs semblables et qu'on examine le pourcentage du droit sur les voyages internationaux intérieurs et extérieurs, nous calculons que cela réduira la demande des vols internationaux d'environ 2 p. 100, là encore concernant le tourisme. La base des coûts sera encore plus élevée pour certains créneaux de produits touristiques comme les hélicoptères, les voyages de ski, l'écotourisme, les voyages nolisés pour la chasse et la pêche. Le droit aura également un impact négatif sur la viabilité de ces créneaux de produits touristiques.

Ce droit réduira l'accès aux collectivités éloignées. Il risque de nuire à la viabilité du développement touristique dans les collectivités éloignées. Nombre des collectivités, surtout dans le Nord, n'ont pas d'autre forme de transport pour attirer les



Consequently, it will result in an unjustified burden on the economic lifeline for tourism and businesses in these towns and villages.

The proposed flat charge is economically inefficient and regressive. It has much greater impact on the prices and traffic levels on the short-haul markets compared with the long haul. We have seen the impact of that, and I am sure it has been presented to honourable senators.

The proposed security charge is not based on security risk assessment. The question of whether security is the same for a remote community as it is for Toronto Pearson has been asked. Certainly, it is not. It is not based on that at all. No provision is made for the mitigating impacts on those small communities. The new U.S. Passenger Civil Security Service fee was accompanied by a grant package to small airports. The package is intended to help mitigate some of the introduction on the new fee on air service.

There is no voice for the tourism industry with this new organization. The current government does not provide any forum where the views of the tourism industry may be represented. Again, we would be dependent on appointments being sensitive to the impact of tourism in British Columbia and Canada to the board.

In some of our recommendations, we conclude that the proposed security charge should be implemented with the least effect on the overall demand for air travel, preferably via a charge based on a percentage of the fare on the ticket. That would solve the disproportionate effect on the short-haul travel as well as solve other problems that are appearing. We have not begun to see some of the problems, such as the multiplier effect of someone paying \$12 and \$12 and \$12 and \$12. If a traveller buys a ticket on the Internet, on WestJet, he or she will pay the \$24. If a traveller walks up and pay Mr. Menzies \$24 to come down from Terrace, they will pay the \$24, and none of them will know they have paid. That could be multiplied across the country, except on the Air Canada system where someone is buying a ticket from Terrace all the way to Ottawa. That effect is largely eliminated or certainly mitigated when the charge is on a percentage of the fare.

The proposed security charge should only be charged on flight tickets where passengers are subject to screening. We are calling this a fee — sometimes a tax — but it is a fee. Fees are normally provided for service. If there is no service, the travelling public and the tourists will see a great deal of difficulty in paying a fee for no service.

The governance of the proposed Air Transport Security Authority should consider the views and needs of the tourism industry with a direct appointment to the board.

Finally, the impacts on small communities throughout British Columbia and Canada must be considered and must be mitigated.

visiteurs. Par conséquent, cela compromettra injustement la vie économique pour le tourisme et les entreprises de ces villes et villages.

Économiquement parlant, ce droit proposé et uniforme est inefficace et régressif. Il affectera beaucoup plus les prix et le nombre de passagers sur les marchés des courtes distances que sur les vols longues distances. Nous en avons constaté l'impact, et je suis sûr que les honorables sénateurs en ont pris connaissance.

Le droit pour la sécurité du transport aérien proposé n'est pas basé sur l'évaluation des risques pour la sécurité. On a posé la question de savoir si la sécurité est la même pour une collectivité éloignée que pour l'aéroport Pearson à Toronto. Certes, elle ne l'est pas. Le droit n'est pas du tout basé là-dessus. On n'a pris aucune disposition pour atténuer les impacts de ce droit sur les petites collectivités. Le nouveau droit imposé par le U.S. Passenger Civil Security Service prévoit une subvention pour les petits aéroports. Cette subvention veut atténuer certaines des répercussions de la mise en place du nouveau droit sur le service aérien.

L'industrie touristique est incapable de faire entendre sa voix au sein de cette nouvelle organisation. Le gouvernement actuel n'offre aucun forum permettant à l'industrie du tourisme de faire entendre ses doléances. Là encore, il nous faudra compter sur des membres qui sont sensibles à l'impact du tourisme en Colombie-Britannique et au Canada au sein du Conseil.

Dans certaines de nos recommandations, nous proposons que le droit pour la sécurité du transport aérien ait le moins d'effets possible sur la demande globale de transport aérien, que ce droit soit préférablement basé sur un pourcentage du prix du billet. Cela résoudrait l'impact disproportionné sur les déplacements courtes distances ainsi que d'autres problèmes qui se posent actuellement. Nous n'avons pas encore commencé à voir certains problèmes comme l'effet multiplicateur de quelqu'un qui paie 12 et 12 dollars, et 12 et 12 dollars. Si un voyageur achète un billet sur l'Internet, pour WestJet, il paiera les 24 dollars. Si un voyageur se présente et verse à M. Menzies les 24 dollars pour venir de Terrace, il paiera les 24 dollars, et personne ne saura s'il les a payés. Cela pourrait être multiplié dans tout le pays, sauf pour le système d'Air Canada où quelqu'un achète un billet de Terrace jusqu'à Ottawa. Cet effet serait largement éliminé ou certainement atténué si le droit est calculé en fonction d'un pourcentage du billet.

Le droit proposé ne devrait être imposé que pour les billets d'avion des passagers qui sont assujettis à un contrôle sécuritaire. Nous exigeons un droit — qui ressemblerait à une taxe — mais c'est un droit. Les droits sont habituellement versés pour un service. S'il n'y a pas de service, le public voyageur et les touristes accepteraient difficilement de payer un droit que ne justifie aucun service.

La gouvernance de l'administration proposée devrait tenir compte des opinions et des besoins de l'industrie touristique en nommant directement quelqu'un de cette industrie au Conseil.

Enfin, les répercussions sur les petites collectivités de toute la Colombie-Britannique et du Canada devraient être prises en compte et atténuées.

I would be pleased to answer any questions honourable senators might have.

**Senator Banks:** Mr. Baydala, with respect to the point on page 2 of your proposal about which airlines will or will not pay, it is clear in the bill that the charge will be applicable on flights between two airports, each of which are named in the schedule here. If that is not the case, then there is no charge.

For example, in answer to a question Senator Carney raised, a flight from Thetis Island to Vancouver would not be chargeable, nor would a flight from Vancouver to Thetis Island be chargeable.

**Mr. Baydala:** That is my understanding.

**Senator Banks:** Down the line, do any more airports get added to the schedule?

**Mr. Baydala:** Often the tourist is not travelling just from Vancouver to Thetis Island. The tourist may be travelling from Vancouver to Campbell River, doing some fishing or sightseeing in Campbell River, then continue on, possibly by road, to another destination and then take an aircraft to Thetis Island.

**Senator Banks:** In none of the cases that you just mentioned would a charge be applicable.

**Mr. Baydala:** From Vancouver to Campbell River there would be.

**Senator Banks:** From Thetis Island to any of those other places a charge would not be applicable?

**Mr. Baydala:** That is correct.

**Senator Banks:** I wanted to ensure that we understood that it is only between two of the designated airports.

**Mr. Baydala:** There are 20 such designated airports in British Columbia.

**Senator Banks:** I have flown to all of them except Williams Lake, Sand Spit and Campbell River. I am sure that you have looked at this British Columbia list. Is screening applied at all or some of these airports? Are there some of these airports at which no screening is applied?

**Mr. Baydala:** Some of those airports have no screening applied. Mr. Menzies mentioned the Vancouver south airport, which has grown as a regional airport. The bulk of those airports have some form of rudimentary screening now. The problem is that we do not believe that there will be an increase in money spent at any of those airports. For example, at Victoria International Airport, the current cost to the airlines, and, ultimately, the passenger, for passenger screening is 70 cents per departure.

**Senator Banks:** That, however, includes many departures on smaller aircraft. Would you not agree that, in respect of at least the way terrorists have used airplanes so far, there is a difference between the risk of a Dash-8 and a 747 as to the likelihood of their being used in such a way?

Je me ferai maintenant un plaisir de répondre aux questions que pourraient avoir les honorables sénateurs.

**Le sénateur Banks:** Monsieur Baydala, en ce qui concerne le point à la page 2 de votre proposition concernant les lignes aériennes qui paieront ou ne paieront pas, il est clair dans le projet de loi que le droit s'applique aux vols entre deux aéroports, chaque aéroport étant désigné dans la liste. Si l'aéroport n'est pas nommé, à ce moment-là aucun droit n'est demandé.

Par exemple, en réponse à une question qu'a posée le sénateur Carney, un vol de Thetis Island à Vancouver n'appellerait pas de droits, pas plus qu'un vol de Vancouver à Thetis Island.

**M. Baydala:** C'est ce que je crois comprendre.

**Le sénateur Banks:** En bout de ligne, est-ce que d'autres aéroports sont ajoutés à la liste?

**M. Baydala:** Souvent, le touriste ne voyage pas seulement de Vancouver à Thetis Island. Le touriste peut aller de Vancouver à Campbell River, faire de la pêche ou du tourisme à Campbell River, ensuite continuer, peut-être par la route, vers une autre destination et prendre un avion pour se rendre à Thetis Island.

**Le sénateur Banks:** Dans aucun des cas que vous venez tout juste de mentionner le droit ne serait applicable.

**M. Baydala:** De Vancouver à Campbell River, oui.

**Le sénateur Banks:** De Thetis Island à tout autre endroit, le droit ne s'appliquerait pas?

**M. Baydala:** C'est exact.

**Le sénateur Banks:** Je voulais m'assurer que nous comprenons bien que c'est seulement entre deux aéroports désignés.

**M. Baydala:** Il y a 20 aéroports désignés en Colombie-Britannique.

**Le sénateur Banks:** J'ai pris des vols vers tous ces aéroports sauf vers Williams Lake, Sand Spit et Campbell River. Je suis sûr que vous avez examiné la liste de la Colombie-Britannique. Est-ce que le contrôle sécuritaire s'applique à tous ces aéroports ou à certains d'entre eux? Est-ce que dans certains de ces aéroports, on ne fait aucun contrôle de sécurité?

**M. Baydala:** Certains de ces aéroports ne font aucun contrôle. M. Menzies a parlé du côté sud de l'aéroport de Vancouver, qui est devenu un aéroport régional. L'ensemble de ces aéroports ont maintenant une forme rudimentaire de contrôle sécuritaire. Le problème est que nous ne croyons pas qu'on dépensera plus d'argent dans aucun de ces aéroports. Par exemple, à l'aéroport international de Victoria, le coût actuel pour les sociétés aériennes et, en bout de ligne, pour le passager, est de 70 cents par départ pour le contrôle sécuritaire.

**Le sénateur Banks:** Cependant, cela inclut de nombreux départs à bord de petits aéronefs. N'êtes-vous pas d'accord, considérant au moins la façon dont les terroristes ont utilisé les avions jusqu'à maintenant, qu'il y a une différence entre le risque qu'un Dash-8 et qu'un 747 servent aux mêmes fins?



**Mr. Baydala:** That is a matter of supposition. Certainly a 747 will do more damage. We can go that far. Is it more likely? Accessing a 747 is more difficult. There are not many 747s flying around in the regions. That is part of the problem. The fare on a 747 is much higher than the fare on a Dash-8, and yet a traveller is paying the same security fee.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** When we talk about transportation, that includes road, marine and air transportation. This bill provides for national security but not only in air transportation. Terrorists can launch an attack from land or at sea. They are unpredictable. They can strike from anywhere and at any time. Everybody must pay a fee to ensure national security. We already pay a tax on services. When it was introduced, everybody was against that tax, but people got used to paying it. I think it's unfair to have only air travellers pay such a huge airport fee. I'm thinking here of old age people who, after having made sacrifices all their lives, take a trip each year. It's totally unacceptable. What do we mean by national security? People who don't fly don't have to contribute to national security? Will the new fees applicable to plane tickets have an impact on your fiscal situation?

[English]

**Mr. Baydala:** You have covered quite a significant amount of ground. The tourism industry and the aviation industry support a safe and secure transportation system. That goes without saying.

The issue then becomes: What must we do to attain that in regard to the transportation system and not just the air system? You mentioned the other modes of transportation. We believe that there should be a safe system. We then ask: How should it be paid and who should pay for that safe system?

There are many taxes collected generally. However, we have seen a direction to a specific entity to provide specific security for air transportation and a specific fee. That is the way the government has gone to this point. They are planning other measures, for example, the Nexus system that is being put in place for biometric screening and pre-approval at border crossings for automobiles. That is something with which the government is moving ahead quite quickly. They have said that they hope to have that system in place at the border crossings south of Vancouver. There is already one in place in Windsor. However, the users are not being asked to pay for that because, in that case, it is considered an item of national security.

If the government looks at air security and decides to create a national entity, there are many arguments pro and con for that. The issue then becomes: How do we pay for that to ensure that it is fair and equitable? This legislation does not do that.

**M. Baydala:** On peut le supposer. Certes, un 747 fera plus de dommages, on peut le dire. Est-ce que c'est plus probable? Il est plus difficile d'accéder à un 747. Il n'y a pas tellement de 747 qui volent dans les régions. Cela fait partie du problème. Le billet pour un 747 est beaucoup plus coûteux que pour un Dash-8, et pourtant le voyageur paie le même droit de sécurité.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Quand nous parlons de transport, cela englobe le transport terrestre, maritime et aérien. Ce projet de loi prévoit la sécurité nationale, pas seulement dans le milieu du transport aérien. Une attaque peut également arriver via la terre ou la mer. Le terrorisme est imprévisible. Il peut arriver n'importe où, n'importe quand. Toute la population est appelée à payer un droit pour assurer la sécurité nationale. Nous payons déjà une taxe sur les services. Quand la taxe sur les services a été introduite, tout le monde a réagi, mais les gens se sont accommodés à la payer. Selon moi, c'est injuste que seulement ceux qui voyagent par voie aérienne soient pénalisés par un droit d'aéroport si élevé. Je pense aux personnes âgées qui voyagent et qui, après une vie de sacrifices, se payent chaque année un voyage. C'est vraiment inacceptable. Que veut dire sécurité nationale? Les gens qui ne voyagent pas par voie aérienne ne sont-ils pas tenus de contribuer à la sécurité nationale? Les nouveaux droits applicables aux billets d'avion risquent-ils d'influencer votre situation budgétaire?

[Traduction]

**M. Baydala:** Vous avez couvert beaucoup de terrain. L'industrie du tourisme et l'industrie de l'aviation appuient un système de transport sûr et sécuritaire. Cela va sans dire.

Le problème est alors le suivant: que devons-nous faire pour garantir cette sécurité dans le transport en général et non seulement dans le système aérien? Vous avez parlé des autres modes de transport. Nous croyons qu'il devrait y avoir un système sûr. Nous posons alors la question suivante: Comment le défrayer et qui devrait en faire les frais?

Il y a beaucoup de taxes qui sont perçues globalement. Cependant, on constate qu'une entité spécifique sera créée pour assurer la sécurité spécifique du transport aérien et selon des droits spécifiques. C'est l'orientation du gouvernement jusqu'à maintenant. Il prévoit d'autres mesures comme le système Nexus que l'on met en place pour le contrôle biométrique et la préapprobation aux postes frontaliers pour les automobiles. C'est une mesure que le gouvernement se dépêche d'adopter. On a dit qu'il espère exploiter ce système aux postes frontaliers au sud de Vancouver. Il y en a déjà un à Windsor. Mais on ne fait pas payer les utilisateurs parce que, dans ce cas, on invoque la sécurité nationale.

Si le gouvernement s'intéresse à la sécurité aérienne et décide de créer une entité nationale, il y a beaucoup d'arguments pour et contre. Le problème devient alors le suivant: Comment financer le système pour nous assurer qu'il est juste et équitable? Ce n'est pas ce que fait le projet de loi.

**Senator Taylor:** I have a comment on the identification issue that Senator Mahovlich raised, which is a good idea.

Going through the Calgary airport yesterday, as usual, I had to show my identification twice, check my bag and then go back through security to get on the plane. Stephen Harper was there and the investigator shook his hand and said: "Congratulations. Great fight." He then added: "Now, can I see your identification."

**Senator Mahovlich:** I wish to bring to Mr. Baydala's attention that if the Olympics take place in British Columbia in 2010, then all your security will be new. I am sure that all of the smaller flights will have security all around British Columbia. Is that correct?

**Mr. Baydala:** We have not seen the details for security. You are introducing rail security and road security up to Whistler in addition to air security. The issue will then be: Who will pay for that? Will they make it a surcharge on every ticket for every event, or will the Governments of Canada and British Columbia recognize that British Columbians and Canadians as a whole are benefiting? The government has already pledged significant funds, including measures for security.

**Senator Banks:** Mr. Baydala, putting on your tourism hat, will you look us in our collective eye, please, and tell us that you really believe that someone flying to or within B.C. for tourist purposes will be deterred from doing that by a \$24 cost? Is that really so?

**Mr. Baydala:** That is a common argument.

**Senator Banks:** It is not an argument; it is a question.

**Mr. Baydala:** As a question, absolutely. The issue becomes one of families within Canada. It would now cost another \$100 to take that trip. It might be a small trip, of several hundred miles.

For the wholesaler who is bringing more than one person into the country, it is not \$24. When these wholesalers outside of Canada are selling destinations in their market, they are talking about 10 or 1,000 or 10,000 people in their program coming to Canada. It is no longer \$24, it is \$240,000. That certainly is enough to send people to Australia, New Zealand or to some of the other countries that might rival Canada in the perception of airline safety. We do have that even after September 11. Will they spend another \$240,000 to come to Canada? I think not.

The aviation industry has been very hard hit, and this is enough to make people in Canada choose other modes of transportation. Mr. Menzies mentioned an 18-hour drive. Perhaps they will not go at all. Between Vancouver and Victoria, our primary run, people will choose to take the ferry.

**Le sénateur Taylor:** J'aimerais faire un commentaire sur la question de l'identification qu'a soulevée le sénateur Mahovlich, ce qui est une bonne idée.

À l'aéroport de Calgary hier, comme d'habitude, j'ai dû montrer ma carte d'identité deux fois, consigner mon bagage et revenir ensuite passer à la sécurité pour monter dans l'avion. Stephen Harper était là et l'enquêteur lui a serré la main et dit: «Félicitations, bonne bataille». Il a ensuite ajouté: «Maintenant, puis-je voir votre carte d'identité?»

**Le sénateur Mahovlich:** Je tiens à dire à M. Baydala que si les Jeux olympiques ont lieu en Colombie-Britannique en 2010, à ce moment-là vous aurez un tout nouveau système de sécurité. Je suis sûr que tous les petits vols seront dotés de système de sécurité dans toute la Colombie-Britannique, n'est-ce pas?

**M. Baydala:** Nous n'avons pas vu les détails de la sécurité. Nous sommes en train de mettre en place la sécurité ferroviaire et la sécurité routière jusqu'à Whistler en plus de la sécurité aérienne. On se demandera alors: Qui paiera pour cela? Imposera-t-on des frais sur chaque billet pour chaque événement ou si le gouvernement du Canada et de la Colombie-Britannique reconnaîtront que les Britanno-Colombiens et les Canadiens dans leur ensemble en bénéficieraient? Le gouvernement s'est déjà engagé à verser des sommes importantes, qui comprennent des mesures de sécurité.

**Le sénateur Banks:** Monsieur Baydala, si vous mettiez votre chapeau de représentant du tourisme, pourriez-vous tous nous regarder dans les yeux et nous dire que vous croyez vraiment que quelqu'un qui prend un avion en Colombie-Britannique à des fins touristiques va être découragé par ces coûts de 24 dollars? Est-ce vraiment le cas?

**M. Baydala:** C'est ce que tout le monde affirme.

**Le sénateur Banks:** Ce n'est pas une affirmation; c'est une question.

**M. Baydala:** Une question, absolument. Le problème se pose pour les familles du Canada. Ça va maintenant leur coûter 100 dollars de plus pour faire un voyage, et peut-être un petit voyage, quelques centaines de milles.

Pour le grossiste qui amène plus d'une personne au pays, ce n'est pas 24 dollars. Lorsque les grossistes à l'extérieur du Canada vendent des destinations sur leur marché, ils parlent de 10, 1 000 ou 10 000 personnes dans leur programme de voyage au Canada. Ce n'est plus 24 dollars, c'est 240 000 dollars. C'est certainement suffisant pour envoyer les gens en Australie, en Nouvelle-Zélande ou dans d'autres pays qui imposeraient moins que le Canada pour la sécurité aérienne. Le problème se pose même après le 11 septembre. Est-ce que les gens vont dépenser 240 000 dollars de plus pour venir au Canada? Je ne crois pas.

L'industrie aérienne a été très durement touchée, et cela incite les gens à choisir d'autres modes de transport au Canada. M. Menzies a parlé de 18 heures de route. Peut-être les gens renonceront-ils tout simplement à leur voyage. Entre Vancouver et Victoria, notre principale ligne, les gens vont choisir de prendre



for example. It will have a detrimental impact on small carriers who provide service on shorter routes where there are alternative modes of transportation.

**Senator Kinsella:** Should you persuade our colleagues opposite, what kind of amendment are you looking for in this bill?

**Mr. Baydala:** There are many. You have to look at what is reasonable. I do not think there is any point in saying that the federal treasury should pay 50 per cent, 75 per cent or 100 per cent. It is a mistake to move away from a fixed single fee. It would take into account the lower fares of the short-haul carriers, and it would solve the problem of multiple charges when travelling on a number of small carriers. That would be at the top of my list.

**Senator Kinsella:** In order for us to deal with this legislatively, that would require a fairly specific amendment, which may have implications on other clauses in the bill. Given that, do you think we should hold this part of the bill in abeyance until we go back to the drawing board? That would be an easy amendment to craft. There are other parts of the bill that many of us think should go forward, such as the Africa fund and some other items.

The minister said he recognized that the costing was based upon the traffic volume immediately after September 11, and they have admitted that traffic has gone up. Therefore, they would be generating far more money than they would need for the purposes that they have identified. There is an undertaking to revisit that.

**Mr. Baydala:** The genesis of the bill took place during a state of emergency. I do not think we are at that same level of urgency or risk.

**Senator Kinsella:** "Sober second thought" would mean to hold this part in abeyance for a period of time.

**Mr. Baydala:** To allow for proper consultation with the users and interested parties, yes.

**Senator Tunney:** Do you have a recommendation for any exemptions, for instance, children below a certain age who are travelling with their parents? In that case, one person is going to be taxed several times because only the father or the mother will be paying. Have you given any consideration to exempting any children below a certain age?

**Mr. Baydala:** The airline industry has done a good job of providing lower-cost fares for children and minors, and certainly that would be a useful and well-received amendment. On a percentage-of-the-fare basis, some of that would be taken care of if an infant were travelling on a free ticket or a child's fare.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Baydala, for your expert testimony on a number of areas.

le traversier, par exemple. Cela aura des répercussions défavorables sur les petits transporteurs qui assurent le service sur de petites lignes où l'on peut trouver d'autres modes de transport.

**Le sénateur Kinsella:** Si vous réussissez à convaincre nos collègues d'en face, quel genre d'amendement souhaitez-vous pour ce projet de loi?

**M. Baydala:** Il y en a beaucoup. Nous devons chercher ce qui est raisonnable. Je ne crois pas utile de dire que le Trésor fédéral devrait payer 50 p. 100, 75 p. 100 ou 100 p. 100. C'est une erreur de s'écarter d'un prix unique fixe. On pourrait tenir compte des tarifs plus bas des transporteurs de courte distance et l'on réglerait le problème des taxes multiples pour les voyages effectués avec plusieurs petits transporteurs. Ce serait la première chose sur ma liste.

**Le sénateur Kinsella:** Pour régler ce problème de façon législative, il faudrait un amendement assez précis, qui pourrait avoir des répercussions sur d'autres articles du projet de loi. Dans ces conditions, pensez-vous que nous devrions mettre cette partie du projet de loi en attente jusqu'à ce que nous reprenions le travail à la base? Ce serait un amendement assez facile à rédiger. Beaucoup d'entre nous considèrent que d'autres parties du projet de loi devraient aller de l'avant, comme le fonds pour l'Afrique et d'autres éléments.

Le ministre a déclaré qu'il reconnaissait que les coûts étaient basés sur le volume du trafic immédiatement après le 11 septembre, et on a reconnu que le trafic avait augmenté. Par conséquent, la taxe devrait rapporter beaucoup plus que ce qui sera nécessaire pour faire ce qui a été prévu. On s'est engagé à revoir cela.

**M. Baydala:** Le projet de loi a été élaboré pendant une période de crise. Je ne pense pas que le niveau d'urgence ou de risque soit comparable maintenant.

**Le sénateur Kinsella:** Pour y réfléchir posément et faire un «deuxième examen objectif», il faudrait mettre cette partie en veilleuse pendant une certaine période.

**M. Baydala:** Pour pouvoir consulter les usagers et les parties intéressées, oui.

**Le sénateur Tunney:** Avez-vous des exemptions à recommander, par exemple, pour les enfants de moins d'un certain âge qui voyagent avec leurs parents? Dans ce cas-là, quelqu'un va devoir payer la taxe plusieurs fois parce que seul le père ou la mère paiera son billet. Avez-vous envisagé d'exempter les enfants de moins d'un certain âge?

**M. Baydala:** Les compagnies aériennes ont fait des efforts pour proposer des prix plus bas pour les enfants et les mineurs, et ce serait certainement un amendement utile et bien accueilli. Si la taxe était calculée en fonction du tarif, cette question serait réglée en partie par exemple pour les bébés voyageant gratuitement ou pour les enfants bénéficiant d'un tarif réduit.

**Le président:** Merci, monsieur Baydala, de votre témoignage très instructif sur plusieurs domaines.

Colleagues, the time has come for us to move to a clause-by-clause study of this bill. I note the presence of several government officials. I would invite them to come to the table for the clause-by-clause study.

**Mr. William Elliott, Assistant Deputy Minister, Safety and Security Group, Transport Canada:** I am here on Part I of the bill. Mr. Chairman. With me are Serge Dupont, Jacques Pigeon and Arlene Legare.

**The Chairman:** You understand, colleagues, that we have two people from the Department of Transport who are here for Part I of the bill, and two from the Department of Finance who are here for Part II of the bill.

We had the ministers here the other night to discuss the policy; these officials are here to clarify and elaborate on details. I will tell you in a minute how I propose to proceed with this clause-by-clause study.

**Senator Kinsella:** Perhaps the officials could provide clarification on the testimony that we heard. The ministers were asked the cost of the airport security program. I do not remember the exact amount, but I believe it was about \$2.5 billion. One of the ministers said that is not the total amount for the new security, that the Government of Canada was spending two thirds of that amount more. I think the minister's answer was applicable to the total cost of increased security, broadly speaking, since September 11, and not simply the increased costs for air security. I was wondering whether colleagues recall that exchange. It came up today.

Indeed, the increased costs for airport security will be funded, if Bill C-49 passes, by the proposed Air Travellers Security Charge. It would be erroneous on our part to assume that that represents only one third of the cost for airport security. It is supposed to pay for all or most of it, but it certainly was not one third of the cost. Is that the understanding of the testimony of others? Do you recall that exchange, Senator Cools?

**Senator Cools:** I must say that I missed the last few minutes of the exchange, but if you could put the question to me again, I would be happy to respond.

**Senator Kinsella:** The question is whether the cost of the increased air security is basically being met by this air security charge — in the direction of 100 per cent of the new cost. When the minister was asked that question, the response was that the Government of Canada is spending an additional two thirds. However, I think the minister was actually speaking to other security issues, and the airport security cost would be the \$2-billion amount covered by the proposed Air Travellers Security Charge, while the total for increased security in general would be \$6 billion. I believe that is what the minister said.

Chers collègues, le moment est venu maintenant de passer à l'étude article par article du projet de loi. Je constate que plusieurs hauts fonctionnaires sont là. Je voudrais les inviter à s'approcher de la table pour l'étude article par article.

**M. William Elliott, sous-ministre adjoint, Groupe Sécurité et Transports Canada:** Je suis ici à propos de la première partie du projet de loi, monsieur le président. Je suis accompagné de Serge Dupont, Jacques Pigeon et Marlene Legare.

**Le président:** Vous savez sûrement, chers collègues, que nous avons deux personnes du ministère des Transports qui sont là pour la partie I du projet de loi et deux personnes du ministère des Finances qui sont là pour la partie II.

L'autre soir, les ministres sont venus nous parler de la politique; ces fonctionnaires sont là pour nous donner des éclaircissements et des précisions sur des détails. Je vais vous dire dans un instant comment j'entends procéder à cette étude article par article.

**Le sénateur Kinsella:** Les fonctionnaires pourraient nous donner des précisions sur le témoignage que nous avons entendu. On a demandé aux ministres quel était le coût du programme de sécurité aéroportuaire. Je ne me souviens pas du montant exact, mais je crois que c'était environ 2,5 milliards de dollars. L'un des ministres a dit que ce n'était pas le montant total pour les nouvelles dispositions de sécurité, que le gouvernement du Canada dépensait encore les deux tiers de cette somme en plus. Je crois que la réponse du ministre s'appliquait au coût total de l'accroissement de la sécurité, en termes généraux, depuis le 11 septembre, et pas uniquement à l'accroissement des coûts de la sécurité aérienne. Je me demandais si mes collègues se souvenaient de cet échange. La question a été abordée aujourd'hui.

En fait, le coût accru de la sécurité aéroportuaire sera financé, si le projet de loi C-49 est adopté, par le droit proposé pour la sécurité des passagers du transport aérien. Ce serait une erreur de notre part de penser que cela ne représente qu'un tiers du coût de la sécurité aéroportuaire. C'est censé payer la totalité ou presque, mais certainement pas le tiers du coût. Est-ce ainsi que les autres ont compris ce témoignage? Vous souvenez-vous de cet échange, sénateur Cools?

**Le sénateur Cools:** Je dois dire que j'ai manqué les dernières minutes de l'échange, mais si vous pouviez me poser la question, je serais heureuse d'y répondre.

**Le sénateur Kinsella:** La question est de savoir si ce droit pour la sécurité du transport aérien suffit à payer le coût des nouvelles mesures de sécurité aérienne — c'est-à-dire environ 100 p. 100 du nouveau coût. Lorsqu'on a posé la question au ministre, il a répondu que le gouvernement du Canada dépensait encore en plus les deux tiers de cette somme. Je crois toutefois que le ministre parlait en fait des autres questions de sécurité, et que le coût de la sécurité aéroportuaire correspondrait à la somme de 2 milliards de dollars que représentera ce droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, alors que la somme totale dépensée pour améliorer la sécurité en général serait de 6 milliards. Je crois que c'est ce que le ministre a dit.



**Senator Cools:** That is what I heard him to say. What is your question, Senator Kinsella? We have with us here today the Deputy Minister of Transport.

**Senator Kinsella:** I just want to have our exchange on the record, and I know the minister was not intending to mislead us. That is how the cost information came out in the record. It is our common understanding that they are probably spending around \$6 billion on increased security in general and the airport security is covered by the \$2 billion from this proposed security charge.

**The Chairman:** If officials have some light to shed on this, they will do so at the appropriate time.

Colleagues, I propose, with your cooperation, to proceed with the clause-by-clause study. Bill C-49 is an omnibus bill, as you know, that amends a number of existing statutes and that will enact a number of new statutes. I will refer to the groups of clauses in that way. I will ask you whether you wish to adopt the clauses that enact new statutes or amend existing statutes.

Honourable senators, shall the title stand and shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I have not been given any specific information from any of you in respect of amendments that you may wish to propose at this committee stage. If you have amendments in your back pocket, now is the time to present them.

I will begin with the clauses that will enact the proposed Canadian Transport Security Authority Act — clauses 2 to 4. I will put the question, colleagues. Shall clauses 2 to 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is that agreed on division?

**Senator Kinsella:** On division.

**The Chairman:** There is another group, clauses 5 to 11, that will enact the proposed Air Travellers Security Charge Act, which comprises clauses 1 to 84 in Part 2 of the bill on page 13. I will put the question. Shall clauses 5 to 11 carry?

**Senator Doody:** I have an amendment to propose on clause 2, Part 2. In view of the fact that it appears the government has not had —

**Senator Cools:** We just voted on clause 2.

**Senator Kinsella:** Senator Doody is referring to clause 2 of Part 2, and we are still in Part 1.

**Senator Doody:** I thought we carried Part 1.

**Senator Cools:** We are still in Part 1.

**Senator Doody:** I thought we carried Part 1. I was wrong.

**Le sénateur Cools:** C'est ce que je l'ai entendu dire. Quelle est votre question, sénateur Kinsella? Nous avons ici aujourd'hui parmi nous le sous-ministre des Transports.

**Le sénateur Kinsella:** Je veux simplement que notre échange figure au compte rendu et je sais que le ministre n'avait pas l'intention de nous induire en erreur. C'est ainsi que les indications concernant le coût sont apparues au compte rendu. D'après ce que nous avons compris, le gouvernement consacre environ 6 milliards de dollars à l'amélioration de la sécurité en général et la sécurité aéroportuaire est couverte par les 2 milliards de dollars que doit rapporter ce droit pour la sécurité des passagers.

**Le président:** Si les fonctionnaires ont des éclaircissements à nous donner sur ce point, ils pourront le faire au moment voulu.

Chers collègues, je me propose, avec votre coopération, de procéder à l'étude article par article. Le projet de loi C-49 est un projet de loi omnibus, comme vous le savez, qui modifie plusieurs lois existantes et édicte un certain nombre de nouvelles lois. Je diviserai les groupes d'articles de cette façon. Je vous demanderai si vous désirez adopter les articles qui édictent de nouvelles lois ou qui amendent des lois existantes.

Honorables sénateurs, le titre est-il reporté et l'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Aucun d'entre vous ne m'a donné d'indications précises concernant les amendements que vous souhaiteriez proposer à cette étape-ci. Si vous avez des amendements dans vos poches, c'est maintenant qu'il faut les présenter.

Je commence par les articles édictant la Loi proposée sur l'administration canadienne de la sûreté du transport aérien — les articles 2 à 4. Nous allons voter. Les articles 2 à 4 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Est-ce adopté avec dissidence?

**Le sénateur Kinsella:** Avec dissidence.

**Le président:** Il y a un autre groupe, les articles 5 à 11, qui édictent la Loi proposée sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, qui comprend les articles 1 à 84 dans la partie 2 du projet de loi, page 13. Je mets la question aux voix. Les articles 5 à 11 sont-ils adoptés?

**Le sénateur Doody:** J'ai un amendement à proposer à l'article 2, partie 2. Étant donné qu'il semble que le gouvernement n'ait pas eu...

**Le sénateur Cools:** Nous venons de voter sur l'article 2.

**Le sénateur Kinsella:** Le sénateur Doody parle de l'article 2 de la partie 2, et nous sommes toujours à la partie 1.

**Le sénateur Doody:** Je croyais que nous avions adopté la partie 1.

**Le sénateur Cools:** Nous sommes toujours à la partie 1.

**Le sénateur Doody:** Je croyais que nous avions adopté la partie 1. Je me suis trompé.

**Senator Kinsella:** We are only up to page 2 of the bill.

**Senator Doody:** I thought we carried clauses 1 to 4.

**Senator Cools:** We passed clauses 1 to 4 of Part 1, and we are now on clauses 5 to 11 of Part 1.

**Senator Doody:** It says Part 2.

**The Chairman:** I am sorry, please forgive me. The chair has perhaps inadvertently misled the committee on this matter. When I put the question on clauses 2 to 4, it was in reference to the proposed Canadian Air Transport Security Authority Act, which comprises clauses 1 to 39, Part 1 of the bill. If you will bear with me, I will put that question to the committee again, if I may.

These clauses will enact the proposed Canadian Air Transport Security Authority Act, and they number 1 to 39 of Part 1 of the bill. I must put the question. Shall clauses 2 to 4 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** I hear "no" from one side of the house. Do you have an amendment?

**Senator Johnson:** Mr. Chairman, I have an amendment to clause 2 on page 6, to replace lines 5 to 9 with the following:

10.(2) ment as directors, two must be nominees submitted by the representatives of aerodrome operators designated under that section whom the Minister considers suitable for appointment as directors, and two must be nominees submitted by the bargaining agents for screening officers employed at aerodromes in Canada whom the Minister considers suitable for appointment as directors.

**The Chairman:** Do you have a copy of the amendment for the chair?

**Senator Johnson:** I do.

**The Chairman:** Do you have copies for the other members of the committee?

**Senator Johnson:** Yes. They are being circulated now.

**Senator Cools:** Senator Johnson's amendment is to clause 10 at page 5.

**Senator Johnson:** It is on page 6, clause 2.

**Senator Banks:** The amendment is to subsection (2).

**Senator Johnson:** I said amendment to clause (2) on page 6. I did not say "subsection."

**The Chairman:** This is the problem with omnibus bills. We had a discussion about this the other night, colleagues. We are talking about, as Senator Johnson says, clause 2 of the bill because a clause enacts. This clause will enact the Canadian Air Transport Security Authority Act. Then we proceed to the proposed section of the act, which, as Senator Cools has pointed out, in this case is

**Le sénateur Kinsella:** Nous ne sommes qu'à la page 2 du projet de loi.

**Le sénateur Doody:** Je croyais que nous avions adopté les articles 1 à 4.

**Le sénateur Cools:** Nous avons adopté les articles 1 à 4 de la partie 1, et nous sommes maintenant aux articles 5 à 11 de la partie 1.

**Le sénateur Doody:** Ça dit partie 2.

**Le président:** Je suis désolé, excusez-moi. Le président a peut-être induit le comité en erreur sur cette question par inadvertance. Lorsque j'ai mis aux voix les articles 2 à 4, il s'agissait de la Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, qui comprend les articles 1 à 39, partie 1 du projet de loi. Je vous demande votre indulgence et nous allons de nouveau passer au vote sur ce point, si vous permettez.

Ces articles édictent la Loi proposée sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, et ce sont les articles 1 à 39 de la partie 1 du projet de loi. Je dois mettre cela aux voix. Les articles 2 à 4 sont-ils adoptés?

**Des voix:** Non.

**Le président:** J'entends «non» d'un côté de la Chambre. Avez-vous un amendement?

**Le sénateur Johnson:** Monsieur le président, j'ai un amendement à l'article 2, page 6, par substitution, à la ligne 11, de ce qui suit:

[...] qu'elles ont ces capacités. Deux autres sont des personnes dont la nomination est proposée par les agents négociateurs représentant les agents de contrôle qui travaillent dans les aéroports du Canada et dont le ministre estime qu'elles ont ces capacités.

**Le président:** Avez-vous un exemplaire de la modification pour le président?

**Le sénateur Johnson:** Oui.

**Le président:** Avez-vous des exemplaires pour les autres membres du comité?

**Le sénateur Johnson:** Oui. On est en train de les distribuer.

**Le sénateur Cools:** L'amendement du sénateur Johnson porte sur l'article 10 à la page 5.

**Le sénateur Johnson:** C'est à la page 6, article 2.

**Le sénateur Banks:** La modification concerne le paragraphe (2).

**Le sénateur Johnson:** J'ai modification à l'article (2), page 6. Je n'ai pas dit «paragraphe».

**Le président:** C'est le problème avec les projets de loi omnibus. Nous avons eu une discussion sur ce sujet l'autre soir, chers collègues. Comme le dit le sénateur Johnson, nous parlons de l'article 2 du projet de loi parce qu'un article édicte. Cet article édictera la Loi sur l'administration canadienne de la sûreté du transport aérien. Ensuite, nous passons à l'article proposé de la



proposed section 10, subsection (2) of clause 2 of the bill. I suspect that Senator Johnson may have obtained expert advice from the parliamentary counsel or her colleague on her right.

**Senator Johnson:** Yes, I received extremely good advice.

**The Chairman:** Do you understand the purport of the amendment? Is there any discussion? Do you wish to address it, Senator Johnson, or other colleagues?

**Senator Johnson:** I want to mention that labour has asked for representation on the boards of authority.

**The Chairman:** They want that representation guaranteed, as we heard from the United Steelworkers here the other day.

**Senator Cools:** I should like to oppose that amendment on the grounds that the content and substance of the proposal of Senator Johnson can be met without an amendment to the bill and actually without a statute. It is pretty clear that, if we read the bill, that the minister has the power to make these appointments.

The minister, in exercising his discretion, and with due regard to the politics and state of the nation, is quite capable of bringing forward and advancing the interests of different aspects and dimensions of the community, labour being one of them. At this particular meeting, he made an undertaking to do exactly that. His words were something to the effect that he would be bringing forth recommendations that would be sensitive to labour. I think that was the exact word he used. I would just like to begin the debate.

**Senator Johnson:** What were the words he used?

**Senator Cools:** When he was here, the minister said that he would be among the other seven directors, and would be willing to recommend to the Governor in Council the appointment of at least one person sensitive to organized labour's goals and ideals. What we have before us is a non-legislative undertaking from the minister to respect and honour the labour sector of the community and the unions. To that extent, it seems to me no statutory requirement is needed.

**Senator Johnson:** Would it be possible to get that in writing from the minister?

**Senator Cools:** Very possible.

**Senator Mahovlich:** It is in his speech.

**Senator Cools:** It is very possible to get that from the minister. I am in ongoing conversations with the minister in an attempt to secure that in writing.

**Senator Johnson:** A letter would be necessary. Otherwise, it would be an ad hoc situation all the time. He could choose or not choose to consult with them.

**Senator Cools:** That is true, but the word of a senior minister as we had before us is pretty much his bond. In any event, it is my intention to secure from the minister such undertaking in writing, such that it could form part of the record and the debate in the Senate chamber.

Loi qui, comme l'a fait remarquer le sénateur Cools, est dans ce cas l'article 10, paragraphe (2) de l'article 2 du projet de loi. Je pense que le sénateur Johnson a dû avoir les conseils d'experts de la conseillère parlementaire ou de sa collègue à sa droite.

**Le sénateur Johnson:** Oui, j'ai reçu d'excellents conseils.

**Le président:** Comprenez-vous l'objet de la modification? Y a-t-il des commentaires? Voulez-vous en parler, sénateur Johnson, ou d'autres collègues?

**Le sénateur Johnson:** Je veux signaler que les syndicats ont demandé à être représentés aux conseils d'administration.

**Le président:** Ils veulent que cette représentation soit garantie, comme nous l'ont dit le Syndicat des Métallurgistes unis d'Amérique l'autre jour.

**Le sénateur Cools:** Je souhaite m'opposer à cet amendement car j'estime qu'on peut donner satisfaction sur le fond au sénateur Johnson sans modifier le projet de loi et même sans loi du tout. Quand on lit le projet de loi, il est clair que le ministre a le pouvoir de procéder à ces nominations.

Le ministre, compte tenu de la politique et de l'état de la nation, a toute discrétion pour mettre de l'avant et promouvoir les intérêts de divers secteurs et aspects de la collectivité, dont les syndicats. Lors de cette rencontre, il a pris clairement cet engagement. Il a dit qu'il présenterait des recommandations sensibles aux syndicats. Je crois que c'est le terme exact qu'il a utilisé. J'aimerais que nous passions au débat.

**Le sénateur Johnson:** Quels sont les termes qu'il a utilisés?

**Le sénateur Cools:** Quand il était là, le ministre a dit qu'il ferait partie des sept autres administrateurs et qu'il serait prêt à recommander au gouverneur en conseil la nomination d'au moins une personne sensible aux objectifs et idéaux du monde syndical. Nous avons donc là de la part du ministre un engagement non législatif à respecter et à honorer le monde des travailleurs et les syndicats. J'estime donc qu'il n'est pas nécessaire de l'exiger dans la loi.

**Le sénateur Johnson:** Le ministre pourrait-il nous donner cela par écrit?

**Le sénateur Cools:** C'est très possible.

**Le sénateur Mahovlich:** C'est dans son discours.

**Le sénateur Cools:** On peut très bien obtenir cela du ministre. J'ai des conversations régulières avec lui pour obtenir cela par écrit.

**Le sénateur Johnson:** Il faudrait une lettre, sinon ce serait toujours quelque chose de ponctuel. Il pourrait décider selon le cas de les consulter ou de ne pas les consulter.

**Le sénateur Cools:** C'est vrai, mais quand un ministre de premier plan comme celui que nous avons entendu donne sa parole, c'est une garantie. De toute façon, j'ai l'intention d'obtenir cet engagement du ministre par écrit pour pouvoir le joindre aux procès-verbaux des débats du Sénat.

**Senator Johnson:** It may be his bond, but I would rather have an amendment made, if possible. A letter in writing, at a minimum, would be our fall-back position.

**Senator Kinsella:** I should like to speak in support of the amendment. There are several elements to it. First, while this minister, who could be well-disposed to the importance that labour plays in making our social enterprises operate effectively, may be willing to make a commitment, his successor, however, might not.

I do not wish to argue from a position of the principle that labour ought to be an integral part in the delivery of this airport security system, especially as much of it is resting on those individual employees who make the judgment calls on the line. If they feel they are part of the security system, they will buy into it if they see themselves represented in the decision making of the authority itself. It speaks to the quality of work that will be done, and it is not tokenism because the amendment says "two," not one but two.

It struck me as tokenism when the minister, with whom I have nothing but the highest regard, said he would consider having one representative from labour without any statutory obligation. If this goes forward there should be a statutory requirement to have two members representing labour because this whole system is not going to be effective and efficient because of the equipment there; it will be effective and efficient because of the men and women who are actually on the line.

**Senator Cools:** Absolutely. I have no problem with what Senator Kinsella is saying in terms of the substance of the issue and to the extent that the board of directors should be able to embody and execute the knowledge that would be embodied in any members and directors.

What we must make clear is the essential difference between the two senators and myself. We believe the matter should be governed by ministerial discretion, the politics of the nation and the politics of the situation, while he believes that it should be governed by statute. I am of the strong opinion that we should use statutes as rarely as possible, and to that extent I am prepared to go along with the minister in his undertaking to honour what he said to this committee. I submit it would be very difficult for a later minister to change his or her mind, honourable senators. Having said that, honourable senators, I propose to vote against the amendment.

**The Chairman:** Senator Johnson moves that Bill C-49 be amended in clause 2 on page 6 by replacing lines 5 to 9 with the following:

[Translation]

In the French version, on page 6, to substitute line 11 of section 2 with the following: [...]

**Le sénateur Johnson:** C'est peut-être une garantie, mais je préférerais un amendement si possible. Au pis-aller, il nous faudrait au moins une lettre par écrit.

**Le sénateur Kinsella:** J'aimerais me prononcer en faveur de cet amendement. Il comporte plusieurs éléments. Tout d'abord, même si le ministre actuel, qui est peut-être bien disposé vis-à-vis du rôle que jouent les syndicats dans le bon fonctionnement de nos entreprises, est prêt à prendre cet engagement, ce ne sera pas forcément le cas pour son successeur.

Ce n'est pas par principe que je dis que les travailleurs devraient faire partie intégrante du dispositif de sécurité aéroportuaire, d'autant plus que cette sécurité dépend en grande partie de ces employés qui sont amenés à prendre des décisions sur place. S'ils ont le sentiment de faire partie intégrante du dispositif de sécurité, ils s'y intégreront à condition d'avoir le sentiment d'être représentés au niveau des décideurs de l'administration elle-même. Il s'agit de la qualité du travail qui s'effectuera, et ce n'est pas quelque chose de purement symbolique car l'amendement stipule bien «deux» personnes, pas une mais deux.

J'ai trouvé au contraire que c'était un geste de pure forme quand le ministre, pour lequel j'ai le plus profond respect, a dit qu'il était prêt à envisager d'avoir un représentant du monde syndical sans obligation statutaire. Si cet amendement est adopté, la loi stipulera qu'il doit y avoir deux représentants du monde syndical car ce n'est pas parce qu'il va y avoir du matériel que tout ce système va être efficace, c'est parce qu'il y aura des hommes et des femmes qui seront là sur place pour l'exploiter efficacement.

**Le sénateur Cools:** Tout à fait. Je n'ai aucune objection à ce que dit le sénateur Kinsella sur le fond de la question et sur le fait que le conseil d'administration doit pouvoir représenter et exprimer les connaissances apportées par tous les membres et administrateurs.

Ce qu'il faut bien clarifier, c'est la différence fondamentale entre les deux sénateurs et moi-même. Nous estimons que c'est une question qui doit relever de la discrétion ministérielle, de la politique de la nation et de la politique liée à la situation, alors qu'il estime qu'elle devrait être régie par une loi. J'ai la profonde conviction qu'il faut utiliser les lois le moins possible, et je suis par conséquent prête à accepter à cet égard l'engagement que le ministre a pris auprès du comité. J'ajouterai qu'un ministre ultérieur aurait beaucoup de mal à changer cette opinion, honorables sénateurs. Cela dit, honorables sénateurs, j'ai l'intention de voter contre cet amendement.

**Le président:** Le sénateur Johnson propose que le projet de loi C-49 soit modifié à l'article 2, à la page 6, par substitution, à la ligne 11, de ce qui suit:

[Français]

Dans la version française, à l'article 2, à la page 6, par substitution à la ligne 11 de ce qui suit: [...]



*[English]*

...ment as directors, two must be nominees submitted by the representatives of aerodrome operators designated under that section whom the Minister considers suitable for appointment as directors, and two must be nominees submitted by the bargaining agents for screening officers employed at aerodromes in Canada whom the Minister considers suitable for appointment as directors.

You have heard the amendment. Is it your pleasure to adopt the said motion?

**Some Hon. Senators:** No.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** All those in favour the amendment, please raise your hand.

We will record the vote by senator.

**Mr. Tonu Onu, Clerk of the Committee:** Senator Beaudoin.

**Senator Beaudoin:** En faveur.

**Senator Johnson:** Yes.

**Senator Kinsella:** Aye.

**Senator Doody:** Aye.

**Senator Murray:** Move on please, I am not voting.

**Senator Cools:** Against.

**Senator Taylor:** Against.

**Senator Banks:** No.

**Senator Ferretti Barth:** Non.

**Senator Mahovlich:** No.

**Senator Cook:** No.

**The Clerk:** There are four in favour and six opposed.

**The Chairman:** I declare the amendment defeated.

Senators, before I put the question as to clauses 2 to 4, I remind you that these clauses of the bill enact the Canadian Air Transport Security Authority Act, which is Part 1 of the bill, clauses 1 to 39. Do you have any questions on any aspect of Part 1 that you wish to put to the officials?

**Senator Banks:** I have a general question. It would be reasonable to assume — and we have heard arguments to this effect — that this surcharge, fee, will within a couple of years cover the main capital expenses that will be undertaken for the buying of new equipment, et cetera, for the purposes as set out in the bill. Is it reasonable to presume that once those are covered and the costs have been recovered from this fee the fee will be lowered?

**Mr. Serge Dupont, General Director, Tax Policy Branch, Department of Finance:** The profile of the expenditures and revenues associated with the air security package was laid out in the budget documents. What occurred is that there were already, in this fiscal year ending March 31, some expenditures undertaken

*[Traduction]*

[...] qu'elles ont ces capacités. Deux autres sont des personnes dont la nomination est proposée par les agents négociateurs représentant les agents de contrôle qui travaillent dans les aéroports du Canada et dont le ministre estime qu'elles ont ces capacités.

Vous avez entendu la proposition d'amendement. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cette motion?

**Des voix:** Non.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Que tous ceux qui sont pour lèvent la main.

Nous allons procéder au vote par appel nominal.

**M. Tonu Onu, greffier du comité:** Sénateur Beaudoin.

**Le sénateur Beaudoin:** En faveur.

**Le sénateur Johnson:** Oui.

**Le sénateur Kinsella:** Oui.

**Le sénateur Doody:** Oui.

**Le sénateur Murray:** Poursuivez, je ne vote pas.

**Le sénateur Cools:** Contre.

**Le sénateur Taylor:** Contre.

**Le sénateur Banks:** Non.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Non.

**Le sénateur Mahovlich:** Non.

**Le sénateur Cook:** Non.

**Le greffier:** Il y a quatre voix pour et six contre.

**Le président:** Je déclare l'amendement rejeté.

Sénateurs, avant de passer au vote sur les articles 2 à 4, je vous rappelle que ces articles du projet de loi édictent la Loi sur l'administration canadienne de la sûreté du transport aérien, c'est-à-dire la partie 1 du projet de loi, des articles 1 à 39. Avez-vous des questions sur un aspect quelconque de cette partie 1 que vous souhaiteriez poser aux hauts fonctionnaires?

**Le sénateur Banks:** J'ai une question d'ordre général. Il semble raisonnable de penser, comme on nous l'a déjà dit, que cette surtaxe, ce droit, va couvrir d'ici quelques années le coût de ces investissements en nouveau matériel, et cetera, pour effectuer ce que prévoit le projet de loi. Est-il raisonnable de penser qu'on réduira ce droit une fois qu'on aura payé ces investissements?

**M. Serge Dupont, directeur général, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Le profil des dépenses et recettes lié à cet ensemble de mesures sur la sécurité aérienne a été énoncé dans les documents budgétaires. Ce qui s'est passé, c'est que Transports Canada avait déjà entrepris des dépenses au cours de

by Transport Canada. There will be expenditures projected in the next fiscal year that will exceed the amount of the revenue that is projected, and the same in the following fiscal year. In other words, in the first two years in which the charge will be in place, the numbers in the budget show that revenue is insufficient to cover the level of the expenditures because of the capital that will be required during those years.

The budget essentially proposes to balance the expenditures and the revenue to 2006-07. If one looks at the numbers in the outer years, one will notice that because it is mostly then operating and maintenance, it is less than the revenue that is brought in by the charge. The charge is insufficient in the first two years, and the amount is recovered over the subsequent three.

**Senator Banks:** Is it contemplated at all that, once the original capital cost and a reasonable amount for maintenance of that capital equipment is recovered, whenever that occurs, a reduction might then occur in the charge?

**Mr. Dupont:** The charge is there only to fund the security enhancement. If over the long term the ongoing capital costs were of such an amount that it was not necessary to have a \$12 charge to cover those costs, then the charge would be lowered.

**The Chairman:** Mr. Dupont, do you understand why your minister has undertaken to review the charge or the fee in eight months?

**Mr. Dupont:** Our minister has been very clear that he does not intend to see this charge generate net funds for the federal treasury. The charge is to generate funds strictly to pay for the security enhancements. When we developed the budget last November and December, it was difficult to get a firm grasp of what air travel trends would be like over the horizon and what this new charge would generate as revenue. It is a new charge, so, by definition, there is not a good fix on exactly how much money it will generate. We worked with Transport Canada in developing estimates of what the charge will generate.

Understanding that there is an issue with the base of revenue and then the growth of revenue over time, it is important for the minister to review it in the fall, having had by then some months of revenue come in, and also to assess one year after September 11 the growth in air travel that one can reasonably expect over the horizon. Therefore, we would be in a better position at that time to estimate whether the charge should be lowered, to ensure that there is no net revenue going to the federal treasury.

**The Chairman:** That is consummation devoutly to be wished, as they used to say.

Honourable senators, I will ask the question: Shall clauses 2 to 4 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried on division.

l'exercice qui a pris fin le 31 mars. Au cours du prochain exercice, il est prévu que les dépenses dépasseront les recettes prévues, de même qu'au cours de l'exercice suivant. Autrement dit, durant les deux premières années d'application de ce droit, on constatera que les montants prévus au budget sont insuffisants pour couvrir les dépenses nécessitées par ces investissements durant cette période.

Le budget vise essentiellement à équilibrer les dépenses et les recettes en 2006-2007. Si vous examinez les chiffres pour les années suivantes, vous constaterez que comme elles couvrent essentiellement le fonctionnement et l'entretien, elles sont inférieures aux recettes rapportées par le droit. Les recettes sont donc insuffisantes au cours des deux premières années, et le manque à gagner sera récupéré au cours des trois suivantes.

**Le sénateur Banks:** Mais une fois que ce droit aura rapporté suffisamment pour couvrir l'investissement initial et un certain degré d'entretien de ce matériel, est-il envisagé de le réduire?

**M. Dupont:** Il doit servir uniquement à financer le dispositif de sécurité. Si l'on constate à long terme que les frais de fonctionnement de ce dispositif ne justifient pas un droit de 12 \$, on le réduira.

**Le président:** Monsieur Dupont, comprenez-vous pourquoi votre ministre s'est engagé à revoir ce droit ou cette taxe dans huit mois?

**M. Dupont:** Notre ministre a clairement affirmé qu'il n'était pas question pour lui que ce droit serve à dégager un surplus pour le Trésor fédéral. Il doit servir uniquement à financer le renforcement de la sécurité. Quand nous avons élaboré le budget en novembre et décembre derniers, il était difficile d'avoir une idée exacte du volume des voyages aériens à l'avenir, et par conséquent des recettes que rapporterait cette nouvelle taxe. C'est un nouveau droit et par conséquent, par définition, on ne sait pas exactement combien il va rapporter.

Sachant qu'il y a une certaine inconnue concernant la base de recettes et la croissance de ces recettes à l'avenir, il est important que le ministre revoie ce droit à l'automne, quand les recettes seront rentrées pendant quelques mois, et qu'il puisse aussi faire une évaluation, un an après le 11 septembre, de la croissance du trafic aérien à laquelle on peut raisonnablement s'attendre. Nous serons donc mieux en mesure à ce moment-là de déterminer s'il faut abaisser ce droit afin qu'aucun excédent ne serve à alimenter le Trésor fédéral.

**Le président:** C'est une conclusion à souhaiter dévotement, comme on dit.

Honorables sénateurs, je vais passer au vote: les articles 2 à 4 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Avec dissidence.

**Le président:** Adoptés avec dissidence.



I will now put clauses 5 to 11. These clauses enact the Air Travellers Security Charge Act, which comprises clauses 1 to 84. What honourable senators have before them now, for approval or otherwise, is Part 2 of the bill, starting at page 13.

**Senator Doody:** And ending at?

**Senator Kinsella:** Page 76.

**Senator Doody:** I have an amendment, Mr. Chairman, related to Part 2, the air security charges section. In view of the fact that the government seems to have rushed into this and has not given itself a full opportunity to measure various types of possible assessment or revenue raising, whichever way you want to phrase it, perhaps the government could reintroduce this proposed legislation in the fall, after it has had a better opportunity to look into it more deeply so that they can give us more information.

With that in mind, I move:

That Bill C-49 be amended

(a) on pages 13 to 76, by deleting Part 2;

(b) by renumbering Parts 3, 4, 5 and 6 as Parts 2, 3, 4 and 5 and any cross-references thereto accordingly; and

(c) by renumbering clauses 12 to 47 as clauses 5 to 40 and any cross-references thereto accordingly.

**The Chairman:** I think the nub of the issue is in the first line of the amendment, which is to delete Part 2.

**Senator Doody:** That is the heart of the matter.

**The Chairman:** Honourable senators have heard the motion. I should like to have a copy of it.

**Senator Cools:** We are against the amendment.

**Senator Kinsella:** With or without reason?

**Senator Cools:** With good reason, however Senator Doody did not offer many reasons in favour of the amendment.

**Senator Kinsella:** The witnesses offered reasons.

**Senator Cools:** The honourable senator has moved essentially to delete Part 2 in its entirety. He has not offered any reasons for each individual clause. I oppose his proposal to delete the entire part and I intend to vote against it. Whatever inadequacies there may be in Part 2 the senator has not been prepared to share with us, even though he is saying that the entire thing is so undesirable that it should be dropped entirely from the proposed legislation.

That places me in a most interesting position where I do not have to examine individual proposals to improve what he thought were the problems.

We have had the ministers appear before us and we have had undertakings from the ministers, especially Mr. McCallum, about the review that will take place in the fall. The amendment moved

Je vais maintenant passer aux articles 5 à 11. Ces articles édictent la Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, qui va de l'article 1 à l'article 84. Ce sur quoi les honorables sénateurs doivent maintenant se prononcer, c'est la partie 2 du projet de loi, qui débute à la page 13.

**Le sénateur Doody:** Et se termine à la page?

**Le sénateur Kinsella:** La page 76.

**Le sénateur Doody:** Monsieur le président, j'ai une proposition d'amendement concernant la partie 2, la partie sur le droit pour la sécurité du transport aérien. Étant donné que le gouvernement semble s'être précipité sans prendre le temps d'évaluer les diverses autres formules d'évaluation ou de perception de recettes, quelle que soit la façon dont on présente les choses, peut-être pourrait-il représenter ce projet de loi à l'automne après avoir pris le temps d'approfondir la question pour être en mesure de nous donner plus de précisions.

Par conséquent, je propose:

Que le projet de loi C-49 soit modifié

a) aux pages 13 à 76, par suppression de la partie 2;

b) par le changement de la désignation numérique des parties 3, 4 et 5 et 6 à celle de parties 2, 3, 4 et 5 et par le changement de tous les renvois qui en découlent;

c) par le changement de la désignation numérique des articles 12 à 47 à celle d'articles 5 à 40 et par le changement de tous les renvois qui en découlent.

**Le président:** Je pense que l'essence de la question se trouve dans la première ligne de l'amendement, qui vise à supprimer la partie 2.

**Le sénateur Doody:** C'est le coeur de la question.

**Le président:** Les honorables sénateurs ont entendu la motion. J'aimerais en avoir un exemplaire.

**Le sénateur Cools:** Nous sommes contre cet amendement.

**Le sénateur Kinsella:** Avec ou sans raison?

**Le sénateur Cools:** Avec de bonnes raisons, et d'ailleurs le sénateur Doody ne nous a pas donné beaucoup de raisons d'être en faveur.

**Le sénateur Kinsella:** Les témoins en ont donné.

**Le sénateur Cools:** L'honorable sénateur propose en substance de supprimer la totalité de la partie 2. Il n'a pas donné de justification pour chacun des articles. Je suis contre sa proposition de suppression de toute cette partie et je vais voter contre. S'il y a des imperfections dans cette partie 2, le sénateur ne nous en a pas fait part, même s'il prétend que toute cette partie est tellement déplorable qu'il faudrait la supprimer totalement du projet de loi.

J'ai donc l'insigne avantage de ne pas avoir à examiner les suggestions particulières qu'il aurait pu nous présenter pour améliorer ce qui lui semble poser problème.

Les ministres ont comparu devant nous et ils se sont engagés, en particulier M. McCallum, au sujet de ce réexamen qui aura lieu à l'automne. L'amendement proposé par le sénateur Doody est

by Senator Doody is irresponsible because he is saying that there is nothing worthwhile in the entire part. Senator Doody has not proffered a proposition to reduce the amount to be charged or to alter the charge to accommodate families or different individuals. Senator Doody has just said that he cannot tolerate the thought of a minister making such a proposition. I find that intolerable. I will vote against the amendment.

**The Chairman:** Are you going to take this lying down, senator?

**Senator Doody:** No. I said clearly that I wanted to give the minister an opportunity to think this through properly and to reintroduce it in the fall in an amended form, or in this form if he thinks it is appropriate.

I was more swayed by the testimony of the witnesses than by Senator Cools' oratory, although both were impressive. Nevertheless, the reasons that I have given are valid reason, and I stand with them.

**Senator Cools:** I remain opposed fundamentally. If the senator had moved an amendment to reduce the charge to \$5, I thought it would have been a problem.

**Senator Doody:** I did not come here to give you a problem, Senator Cools.

**Senator Cools:** Clearly, the honourable senator, and I have no doubt for good reason, disagrees with the reasoning of the government and the reasoning of the minister. Their reasoning is that air travellers should bear some of this cost.

That is a valid reason. Many opinions have been expressed around the table as to the quantum and the level of the charge. It seems to me that the minister has addressed those concerns ably by proffering that a review would take place.

Having said that, honourable senators, we have no choice but to vote against Senator Doody's amendment.

**The Chairman:** Are there other comments? If not, I will put the motion.

Senator Doody moves that Bill C-49 be amended on pages 13 to 76 by deleting Part 2, by renumbering Parts 3, 4, 5 and 6 as Parts 2, 3, 4 and 5 and any cross-references there to accordingly, and by renumbering clauses 12 to 47 as clauses 5 to 40 and any cross-references there to accordingly.

Will those honourable senators in favour of the amendment please signify.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** All those opposed.

**Some Hon. Senators:** Against.

**The Clerk:** Four in favour and seven against.

**The Chairman:** I declare the amendment defeated.

irresponsable puisqu'il dit en substance qu'il n'y a rien de bon dans toute cette partie. Le sénateur Doody n'a pas proposé de réduire le montant du droit ou de modifier cette taxe au profit des familles ou de certains particuliers. Il s'est contenté de dire qu'il ne tolérerait pas l'idée que le ministre puisse faire une telle proposition. Je trouve cela personnellement intolérable. Je voterai contre cet amendement.

**Le président:** Vous allez vous incliner sans rien dire, sénateur?

**Le sénateur Doody:** Non. J'ai clairement dit que je voulais laisser au ministre le temps de réfléchir soigneusement à cette question pour représenter ce projet de loi à l'automne sous une forme modifiée ou sous cette même forme s'il le juge bon.

J'ai été plus impressionné par le témoignage des témoins que par la tirade du sénateur Cools, même si les deux étaient impressionnants. Quoi qu'il en soit, les raisons que j'ai présentées sont valables et je m'y tiens.

**Le sénateur Cools:** Je persiste à m'y opposer fondamentalement. Si le sénateur avait proposé de ramener le droit à 5 \$, je pense que cela aurait été un problème.

**Le sénateur Doody:** Je ne viens pas ici pour vous poser des problèmes, sénateur Cools.

**Le sénateur Cools:** De toute évidence, l'honorable sénateur n'est pas d'accord, pour de très bonnes raisons j'en suis certaine, avec le raisonnement du gouvernement et du ministre, qui pensent que les passagers devraient assumer une partie de ce coût.

C'est une opinion valable. Nous avons entendu autour de cette table de nombreux avis sur le montant de ce droit, mais je crois que le ministre a judicieusement répondu à ces objections en annonçant qu'il y aurait un réexamen.

Cela dit, honorables sénateurs, nous n'avons d'autre choix que de voter contre l'amendement du sénateur Doody.

**Le président:** Y a-t-il d'autres commentaires? Sinon, je vais passer au vote.

Le sénateur Doody propose que le projet de loi C-49 soit modifié aux pages 13 à 76, par suppression de la partie 2, par le changement de la désignation numérique des parties 3, 4, 5 et 6 à celle de parties 2, 3, 4 et 5 et par le changement de tous les renvois qui en découlent, et par le changement de la désignation numérique des articles 12 à 47 à celle d'articles 5 à 40 et par le changement de tous les renvois qui en découlent.

Les honorables sénateurs qui sont en faveur veuillez bien dire oui.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Tous ceux qui sont contre.

**Des voix:** Contre.

**Le greffier:** Quatre pour et sept contre.

**Le président:** Je déclare l'amendement rejeté.



I shall now ask whether this group of clauses will carry. Effectively, we are being asked to approve the entire Part 2 of the bill, starting at page 13 through to 76, clauses 5 to 11 of this omnibus bill. These clause, however, enact the Air Travellers Security Charge Act, which comprises clauses 1 to 84.

I will put the question, and then we can have a discussion or put any questions you may have to the officials on any detail of this part.

**Senator Kinsella:** Honourable senators, in light of the debate that has just concluded and the support that we seem to be having from the other side, I move that Bill C-49 be amended in clause 11 on page 76 by replacing lines 30 to 33 with the following:

11. This Part comes into force on September 1, 2002.

That is my motion, to which I will speak after you put the question.

**Senator Banks:** Did we not defeat that?

**The Chairman:** I do not have a written copy of the motion before me.

Senator Kinsella moves that Bill C-49 be amended —

[Translation]

That Bill C-49 be amended at section 11, page 76, by substituting lines 32 to 36 with the following:

11. This part comes into force on September 1, 2002.

[English]

**Senator Kinsella:** Honourable senators, the majority has established that the principle of that clause of the bill ought to carry. We respect the majority vote on that. This is not a question of throwing out the principle of that mechanism at all.

We heard witnesses who have raised concerns. The minister has raised the issue of the amount of revenue that will be generated based on the charge of \$12 per section or \$24 for a round trip in a typical case. That was based upon air traffic right after September 11. The minister testified here that air traffic has picked up. They did not expect it to pick up as much as it has, but it has picked up. Therefore, more revenue will be generated than they need, probably.

Second, witnesses have pointed out the issue of principle. That clause has carried. User-pay should be the cornerstone to the law. That is the government's policy now and will be included in the bill.

Witnesses have said to us, indeed in direct response to some questions of my colleague Senator Ferretti Barth, that there are groups in society who ought to have a reduction, for example,

Je vais maintenant vous demander si ce groupe d'articles est adopté. Il s'agit en fait d'approuver la totalité de la partie 2 du projet de loi, de la page 13 à 76, les articles 5 à 11 de ce projet de loi omnibus. Toutefois, ces articles édictent la Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, qui inclut les articles 1 à 84.

Je vais mettre la question aux voix et nous pourrions ensuite avoir un débat durant lequel vous pourrez poser aux hauts fonctionnaires des questions sur les détails de cette partie.

**Le sénateur Kinsella:** Honorables sénateurs, à la lumière du débat qui vient de se terminer et compte tenu de l'appui que nous semblons obtenir de la part de nos collègues d'en face, je propose que le projet de loi C-49 soit modifié à l'article 11, à la page 26, par substitution aux lignes 32 à 36, de ce qui suit:

11. La présente partie entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2002.

Voilà ma motion, que je développerai une fois que vous l'aurez mise aux voix.

**Le sénateur Banks:** Nous n'avons pas déjà rejeté cela?

**Le président:** Je n'ai pas de copie écrite de cette motion.

Le sénateur Kinsella propose que le projet de loi C-49 soit modifié...

[Français]

Que le projet de loi C-49 soit modifié à l'article 11, à la page 76, par substitution aux lignes 32 à 36 de ce qui suit:

11. La présente partie entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2002.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** Honorables sénateurs, la majorité a décidé que le principe de cet article du projet de loi devait être adopté. Nous respectons la décision de la majorité. Il ne s'agit pas de rejeter le principe de ce mécanisme.

Nous avons entendu des témoins exprimer certaines inquiétudes. Le ministre a parlé du montant des recettes que rapportera cette taxe de 12 \$ par tronçon ou 24 \$ par aller-retour normal. Cette estimation se fondait sur le trafic aérien juste après le 11 septembre. Or, le ministre nous a dit ici que le trafic avait repris. On ne s'attendait pas à ce qu'il reprenne autant, mais il a bien repris. Par conséquent, les recettes seront probablement supérieures à ce qui est nécessaire.

Deuxièmement, les témoins ont mentionné la question du principe. Cet article a été adopté. La loi doit reposer sur le principe du paiement par les utilisateurs. C'est désormais la politique du gouvernement qui va être formulée dans le projet de loi.

Toutefois, certains témoins nous ont dit, en réponse à des questions de ma collègue le sénateur Ferretti Barth, que certains groupes dans notre société, par exemple les personnes âgées,

senior citizens. That makes sense because that is the practice on the selling of tickets in the airline industry. That principle is not foreign to the airline industry.

It seems that if the government had some time, knowing that we would have this system, it could make a number of these corrections and come back in the fall with a bill that would stand the test of time.

This is the argument that Senator Cools seemed to be inviting. We advance that argument at her behest and present it to honourable senators in this amendment. Unless these committees are a charade and we do not listen to witnesses, which I hope is not the case, I would hope that my colleagues opposite would take a hard look at this one.

The minister would lose nothing. This is a question of time. Time has a way of allowing people to get things right. If we should get anything right, we should get the safety of the airline system in Canada right.

**Senator Banks:** I agree that we should get it right. However, as we have heard this morning, it is likely, if not certain, that once the initial heavy costs of what has to be done are paid, it is possible, and I believe likely, if not certain, that these fees will be reduced.

We have heard, too, that the concept that is in place, as tough as it is, is biting a bullet now. Given the fact that a reduction in the fee might follow, the idea is to front-load the recovery of the cost, which we are doing. We will front-load the recovery of the cost whenever this comes into place.

The Government of Canada has been spending money on fixing these problems, for all intents and purposes, since September 12 of last year. It is entirely appropriate that we should start getting some of that cost back now, on the understanding, which we have, that once those capital costs and reasonable maintenance is recovered we can anticipate a reduction in the fee. For that reason, I believe the bill ought to come into place now.

**Senator Cools:** I should like to say that I oppose Senator Kinsella's amendment, and I shall be voting against it. Senator Kinsella's amendment does an interesting thing. It purports to bring the bill into effect, but it delays the date that the bill would come into force. Clause 11 reads as follows:

This Part comes into force on the day on which it receives royal assent or is deemed to have come into force on April 1, 2002, whichever is the earlier.

I should just like to say that I oppose Senator Kinsella's proposition in principle. It would be nothing short of sinful to pass a bill, give it Royal Assent, and then not let it come into force until a later date.

Honourable senators, I caution to remind us that this bill, as large as it is and as involved as it is and as complicated as it is, is a part of the Government of Canada's major initiatives following the events of September 11. It represents a part of a very

devraient pouvoir bénéficier d'une réduction. C'est logique, puisque les compagnies aériennes le font déjà quand elles vendent des billets. C'est un principe qu'elles connaissent bien.

Je pense que si le gouvernement prenait son temps, sachant que nous allons avoir ce système, il pourrait rectifier le tir et revenir à l'automne nous présenter un projet de loi qui tiendrait la route.

C'est l'argumentation que semble suggérer le sénateur Cools. Nous présentons cet argument conformément à sa volonté et nous le soumettons aux honorables sénateurs. À moins que ces comités ne soient une vaste fumisterie et que nous ne souhaitions pas écouter des témoins, ce qui n'est pas le cas, je l'espère, je pense que mes collègues d'en face réfléchiront sérieusement à cette proposition.

Le ministre n'y perdrait rien. C'est une simple question de temps. Le temps a le don d'arranger les choses. Et s'il y a quelque chose qu'il faut arranger, c'est bien la sécurité du transport aérien au Canada.

**Le sénateur Banks:** Je suis d'accord. Toutefois, comme on nous l'a dit ce matin, il est probable, sinon certain, qu'une fois que les lourds investissements initiaux auront été payés, ces droits seront peut-être, et même probablement, sinon certainement réduits.

On nous a dit aussi que le système actuel est en sérieuse difficulté. Il s'agit simplement de concentrer au début le recouvrement des coûts, ce que nous faisons, en sachant que le droit pourra diminuer ensuite. Dès que ce projet de loi entrera en vigueur, nous concentrerons la récupération des coûts sur la période initiale.

Le gouvernement du Canada dépense de l'argent pour régler ces problèmes depuis le 12 septembre dernier. Il est parfaitement normal de commencer maintenant à récupérer une partie de ces dépenses, étant bien entendu qu'une fois que ces investissements et les frais raisonnables d'entretien seront amortis, nous pourrions espérer une diminution du droit. Voilà pourquoi j'estime que le projet de loi devrait être adopté maintenant.

**Le sénateur Cools:** Je dois dire que je suis hostile à l'amendement du sénateur Kinsella et que je voterai contre. Cet amendement a un effet intéressant. Il viserait à faire entrer en vigueur le projet de loi, mais en retardant sa date d'entrée en vigueur. Or, l'article 11 se lit comme suit:

La présente partie entre en vigueur à la date de sanction de la présente loi ou est réputée être entrée en vigueur le 1er avril 2002, la date qui est antérieure à l'autre étant à retenir.

Je tiens simplement à dire que je suis par principe opposée à la proposition du sénateur Kinsella. Ce serait un véritable péché d'adopter un projet de loi et de lui donner la sanction royale mais de reporter son entrée en vigueur à une date ultérieure.

Honorables sénateurs, je vous rappelle que ce projet de loi, si important et complexe qu'il soit, s'inscrit dans le cadre des vastes initiatives prises par le gouvernement du Canada à la suite des événements du 11 septembre. C'est un élément d'une gigantesque



enormous, expensive and involved initiative in the business of guaranteeing air security in this nation and security in general. To the extent that this is such a major initiative, it would be quite a slap in the face, quite frankly, to the government if we were to pass and approve this particular proposition of Senator Kinsella.

We all here sitting at this table know very well that the government is under a severe and tight deadline with this bill and that the government has been targeting April 1 as the major date to operationalize many of the initiatives contained in Bill C-49. In addition, the bill is entitled "An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on December 10, 2001." It also represents major initiatives of the government. To that extent, honourable senators, I support the government in this matter. I oppose Senator Kinsella's motion.

This is a major bill. This is no laughing matter. Many people have seen flaws in the bill, but we must exist in the situation in which we are at present, which is to allow the bill to go through, pass the bill and then await the reviews in September.

I was in the United States of America during the events of September 11. I was stranded for five days. I could not get out. I do not think that we are exaggerating when we say that those events have changed the airline industry and security in this country forever. I do not think we are exaggerating that at all.

Honourable senators, in honour of many of the individuals who have put together this bill, working with what they had, quite frankly, there was no time to test some of the propositions contained in this bill. We have not faced these situations before. We have not faced these conditions before. To the extent that the government has responded as quickly as it has and has been able to respond in a rational and well-organized fashion, I support the government, honourable senators.

**Senator Kinsella:** Honourable senators, this amendment is only dealing with one part of this bill. We have been quite supportive of all of the other sections. In particular, I am very enthused about the Africa fund section.

I believe, and I am supported in the belief by many of the witnesses whom we have heard here, that the government did not get this quite right yet. By the minister's own testimony, they still need to do some tinkering with it. This amendment proposes that we give the government the time before this part would come into force. The other parts all come into force as provided for in the bill. However, we would give the government a few more months to get this part right.

An area I hope they would look at very carefully over the next couple of months is to build on what Senator Banks has said in terms of the front-end capital investments. Two or three of the witnesses have made the suggestion to us that taking an amortization approach to it makes an awful lot of sense because that money can become available. Apart from the

initiative extrêmement coûteuse et complexe visant à garantir la sécurité aérienne et la sécurité en général de nos concitoyens. Compte tenu de l'ampleur de cette initiative, nous insultons le gouvernement si nous adoptons et nous approuvons cette proposition du sénateur Kinsella.

Nous savons tous très bien que le gouvernement doit respecter un délai très strict pour ce projet de loi et que c'est la date du 1<sup>er</sup> avril qui a été fixée pour concrétiser bon nombre des initiatives contenues dans le projet de loi C-49. De plus, le projet de loi s'intitule «Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 10 décembre 2001». Il représente aussi d'importantes initiatives du gouvernement. C'est pourquoi, honorables sénateurs, j'appuie le gouvernement sur ce point. Je m'oppose à la motion du sénateur Kinsella.

Ce projet de loi est important. Il ne faut pas le prendre à la légère. Beaucoup trouvent qu'il a des lacunes mais nous devons nous adapter à la situation actuelle, c'est-à-dire autoriser l'adoption du projet de loi et attendre ensuite les examens du mois de septembre.

J'étais aux États-Unis lors des événements du 11 septembre. J'ai été bloquée là-bas pendant cinq jours. Je ne pouvais pas quitter le pays. Je ne crois pas que nous exagérons en disant que ces événements ont changé l'industrie et la sécurité aériennes à jamais. Ce n'est pas exagéré du tout.

Honorables sénateurs, je dois dire par déférence aux nombreuses personnes qui ont préparé ce projet de loi qu'en travaillant avec les ressources dont elles disposaient, très franchement, il était impossible de trouver le temps nécessaire pour mettre à l'essai certaines des dispositions contenues dans ce projet de loi. Nous ne nous étions jamais trouvés dans ce genre de situation auparavant. Nous n'avions jamais connu ces circonstances. Dans la mesure où le gouvernement a réagi aussi rapidement qu'il l'a fait et a pu le faire de façon rationnelle et organisée, je l'appuie, honorables sénateurs.

**Le sénateur Kinsella:** Honorables sénateurs, cet amendement ne porte que sur une partie du projet de loi. Nous avons donné notre appui à tous les autres articles. Je suis particulièrement satisfait de la partie concernant le fonds pour l'Afrique.

Je crois, et beaucoup des témoins que nous avons entendus ici sont de cet avis, que le gouvernement n'a pas encore tout à fait trouvé la formule. Le ministre l'a dit lui-même dans son témoignage, il faut encore faire quelques petites mises au point. Cet amendement propose de donner au gouvernement le temps voulu avant que cette partie n'entre en vigueur. Les autres parties vont entrer en vigueur comme le prévoit le projet de loi. Cependant, nous donnerions au gouvernement quelques mois de plus pour rectifier cette partie-ci.

J'espère qu'au cours des prochains mois, on étudiera sérieusement la possibilité de travailler sur ce qu'a dit le sénateur Banks à propos des immobilisations initiales. Deux ou trois témoins nous ont dit qu'il serait en fait très logique d'adopter une formule d'amortissement parce qu'on pourrait trouver cet argent plus tard. Sans parler d'une augmentation des voyages

increase in air travel, which should cause the charge to be reduced, if the capital investment is amortized over the life of the capital equipment that will be purchased, that charge could be brought down to maybe \$2 or \$3.

I spent time as a deputy minister in this town. I know about pressure, particularly where there has been a reduction over the years in the number of public servants. I agree with my colleague Senator Cools that they do good work. They have been assiduous and have been under the gun, as all countries have been under the gun to respond to the tragedies of last September. We are going through a little bit of a lull and a cooling-off period. A few more months on this part would afford the opportunity to look at these issues and, as I say, to get it right.

I do not think we are that far apart in terms of the principles here. It would be a shame if we did not take the opportunity to say that we are approving 90 per cent of the bill, we are approving the principle for the airports' security enhancement, but we just want to give you the time to do the tinkering that you have said you will do. It would make eminent public-administration sense to do it that way.

**Senator Cools:** One last point to Senator Kinsella's proposition in this motion is that Part 2 of the bill, which is the subject of this motion and debate, is very much related to Part 1 of the bill, which is the proposed Air Transport Security Authority Act. Honourable senators, Part 1 of the bill cannot go into operation without Part 2. Part 2 is critical to the existence of the authority. I hinted at that when I said that the government had targeted April 1 as the operational date. I thought I should spell that out more fully for members.

Quite frankly, honourable senators, Part 1 cannot go ahead without Part 2. It is a total bill. Bill C-49 is divided into many parts, but in these aspects, it is one integrated initiative. One part cannot go forward without the other.

**The Chairman:** Apropos something Senator Cools said earlier, let me ask one of the officials to volunteer to state the position of the government on the following matter: In order to begin collecting this charge on April 1, does Royal Assent have to have been given to this bill?

**Mr. Dupont:** Without question, senator, the air carriers who will have the liability for the collection of the charge will certainly expect to have the certainty of the law to impose the charge on their clients, to collect the charge and to remit it to the Government of Canada. Yes, it is fundamental to the operation of the charge on April 1 that it receive Royal Assent before that date.

**The Chairman:** Would that be your advice to the carriers? If the bill does not receive Royal Assent before April 1, you will not expect the carriers to collect the charge; is that correct?

aériens qui entraînerait une réduction du droit, si l'investissement en capital était amorti sur toute la vie des biens d'équipement achetés, le droit pourrait être ramené à peut-être 2 \$ ou 3 \$.

J'ai passé un certain temps dans cette ville comme sous-ministre. Je sais à quel point la pression peut être intense, surtout là où il y a eu une réduction des effectifs de fonctionnaires pendant des années. Je suis d'accord avec ma collègue le sénateur Cools pour dire qu'ils font un bon travail. Il ont été assidus et ont travaillé dans un climat de tension extrême, comme dans les autres pays, pour répondre aux tragédies de septembre dernier. Nous avons maintenant une petite accalmie et une période de réflexion. Quelques mois de plus permettraient d'examiner ces questions et, comme je l'ai dit, de trouver le parfait réglage.

Je ne pense pas que nous soyons si éloignés sur le plan des principes. Ce serait dommage de ne pas profiter de cette occasion pour dire que nous approuvons le projet de loi à 90 p. 100, que nous approuvons le principe du renforcement de la sécurité aéroportuaire, mais que nous voulons simplement vous donner le temps d'apporter les rectificatifs que vous avez dit vouloir apporter. Ce serait éminemment logique du point de vue de l'administration publique.

**Le sénateur Cools:** Une dernière remarque à propos de la proposition du sénateur Kinsella dans cette motion: la partie 2 du projet de loi, qui fait l'objet de cette motion et de ce débat, est étroitement liée à la partie 1, qui est la loi proposée sur l'administration de la sûreté du transport aérien. Honorables sénateurs, la partie 1 du projet de loi ne peut pas entrer en vigueur sans la partie 2. Celle-ci est essentielle pour que l'administration puisse exister. J'ai fait allusion à cela lorsque j'ai dit que le gouvernement avait fixé la date du 1<sup>er</sup> avril comme date opérationnelle. Je pense que je devrais donner plus d'explication aux membres du comité.

Très franchement, honorables sénateurs, la partie 1 ne peut être mise en place sans la partie 2. Ce projet de loi constitue un ensemble. Il est divisé en de nombreuses parties, mais de ce point de vue-là, c'est une initiative intégrée. Il est impossible de mettre une partie en oeuvre sans l'autre.

**Le président:** À propos de ce qu'a dit le sénateur Cools tout à l'heure, je voudrais demander à l'un des fonctionnaires de se porter volontaire pour énoncer la position du gouvernement sur le sujet suivant: pour que l'on puisse commencer à percevoir ce droit le 1<sup>er</sup> avril, faut-il que le projet de loi ait reçu la sanction royale?

**M. Dupont:** Dans la mesure où ce sont les transporteurs aériens qui seront responsables de percevoir ce droit, ils voudront certainement pouvoir s'appuyer sur la loi pour imposer ce paiement à leurs clients, percevoir l'argent et le remettre au gouvernement du Canada. Oui, si l'on veut percevoir le droit le 1<sup>er</sup> avril, il est essentiel que le projet de loi ait reçu la sanction royale avant cette date.

**Le président:** Est-ce que c'est conseil que vous donneriez aux transporteurs? Si le projet de loi ne reçoit pas la sanction royale avant le 1<sup>er</sup> avril, vous ne vous attendez pas à ce que les transporteurs perçoivent le droit; est-ce exact?



**Mr. Dupont:** We would need to assess at that time the legalities of the situation, but the budget plan certainly anticipates and counts on the revenue flowing as of April 1. The government would have to take that into consideration in developing a response.

**Senator Banks:** My question is exactly on the chairman's point. The bill says that it will come into force upon Royal Assent or be deemed to have come into force on April 1, whichever occurs first. That would cause me to think that in some retroactive way, notwithstanding when Royal Assent might be given, if it is passed by Parliament the government will regard this bill as having come into effect on April 1. Am I misreading that?

**Mr. Dupont:** Your reading is perfectly accurate. I was commenting that the air carriers would expect Parliament to have spoken definitively in order to be fully comfortable in levying the charge, explaining it to their customers and remitting the amounts of money to the Government of Canada.

**Senator Banks:** This is an academic argument. The effect of the bill is in respect of the collection of charges by airlines, assuming that Parliament passes the bill on April 1, regardless of whether Royal Assent has taken place. Is that correct?

**Mr. Dupont:** The legislation, once adopted, provides that the liability starts on April 1 to collect and remit the charge. The legality is clear as of April 1, once the bill is passed. I am saying that in order to ensure that there is clarity and certainty for the carriers they would certainly expect there would be a definitive word from Parliament before being fully comfortable with the operation of the charge.

**The Chairman:** What would happen if Senator Kinsella's amendment passed?

**Mr. Dupont:** Perhaps I can ask the senator who has put the motion, in order to understand what is anticipated with the amendment, whether the charge would not apply as of April 1 or would apply as of April 1?

**Senator Kinsella:** It could be either.

**The Chairman:** The senator's motion is to substitute lines 30 to 33 of clause 11 with the following:

11. This Part comes into force on September 1, 2002.

It would just change it and that would certainly clear up any question.

**Senator Taylor:** I should like to ask the officials about the situation of purchasing a ticket in Los Angeles to go to Calgary, and changing planes in Vancouver. You can change planes in Vancouver without passing through security, but if you change in Toronto, because of the different terminals, you have to pass through security again. In such a situation, do you have to pay the \$24 fee?

**M. Dupont:** Il faudrait évaluer les aspects légaux de la situation à ce moment-là, mais du point de vue du budget, ces revenus doivent commencer à être perçus le 1<sup>er</sup> avril. Le gouvernement devrait en tenir compte dans sa réponse.

**Le sénateur Banks:** Ma question porte exactement sur le commentaire du président. Selon le texte, le projet de loi doit entrer en vigueur lors de la sanction royale ou être considéré comme entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> avril, la date qui est antérieure étant à retenir. Cela me fait penser que, rétroactivement, quel que soit le moment où la sanction royale serait donnée, si le projet de loi est adopté par le Parlement, le gouvernement considérera que ce projet de loi est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril. Ai-je bien compris?

**M. Dupont:** Vous avez parfaitement compris. Je disais que les transporteurs aériens voudraient que le Parlement se soit prononcé clairement pour se sentir tout à fait habilités à percevoir le droit, à l'expliquer à leurs clients et à remettre les fonds recueillis au gouvernement canadien.

**Le sénateur Banks:** C'est un argument théorique. Le projet de loi a pour effet de faire percevoir les droits par les transporteurs aériens, en supposant que le Parlement adopte le projet de loi le 1<sup>er</sup> avril, que la sanction royale ait été donnée ou pas. Est-ce exact?

**M. Dupont:** Une fois adoptée, la loi prévoit que c'est à partir du 1<sup>er</sup> avril que l'on doit percevoir les droits et remettre l'argent. Légalement, c'est clair à partir du 1<sup>er</sup> avril, une fois que le projet de loi sera adopté. Mais les transporteurs ne se sentiront tout à fait à l'aise et sûrs d'eux pour percevoir ces sommes que lorsque le Parlement se sera prononcé de façon claire.

**Le président:** Que se passerait-il si l'amendement du sénateur Kinsella était adopté?

**M. Dupont:** Afin de mieux comprendre l'objectif de la modification, je voudrais demander au sénateur qui a présenté la motion si le droit s'appliquerait ou pas à compter du 1<sup>er</sup> avril?

**Le sénateur Kinsella:** Ce pourrait être l'un ou l'autre.

**Le président:** La motion du sénateur vise à substituer aux lignes 32 à 36 ce qui suit:

11. La présente partie entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2002.

Ce serait le seul changement et ça éclaircirait toutes les questions.

**Le sénateur Taylor:** Je voudrais poser une question aux fonctionnaires à propos d'un cas où l'on achète un billet à Los Angeles pour aller à Calgary, avec une correspondance à Vancouver. On peut changer d'avion à Vancouver sans passer par la sécurité, mais si l'on change à Toronto, étant donné qu'il y a plusieurs terminaux, il faut repasser la sécurité. Dans ce cas-là, faut-il payer les 24 \$?

**Ms Marlene Legare, Acting Director, Sales Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Senator, I need clarification on your question. In the situation you describe, is the traveller returning or is this one-way travel?

**Senator Taylor:** The traveller could be returning, but my question concerns the \$12 charge each way. A person embarking in the U.S. and landing in Calgary does not pay the Canadian tax. However, if the individual changes planes in Vancouver to continue to Calgary, he or she does not have to pass through security; the individual was in bond coming from the U.S. What happens in that situation?

**Ms Legare:** The charge is not a function of where you go through security, as you know.

If we are talking about a one-way ticket coming into Canada purchased by a Canadian resident outside the country, the individual would pay on the travel where there was an embarkation in Canada.

**Senator Taylor:** How would the charge be collected? Will the airport authority have someone collect the \$12 between gates?

**Ms Legare:** The charge applies at the time of the sale of the ticket.

**Senator Taylor:** Do you mean in Los Angeles?

**Ms Legare:** That is right.

**Senator Taylor:** They do not even know Canada exists. I cannot imagine them collecting a fee from Canadians.

**Ms Legare:** I am assuming that the example is that the travel agent outside the country is selling the ticket as agent on behalf of the Canadian carrier.

**Senator Taylor:** No, I would be travelling partway on United Airlines, which is part of the Star Alliance Group. However, United does not fly to Calgary from Vancouver. Air Canada does.

I think you gave me your answer when you did not know.

**Ms Legare:** The airline that is used to transport the passenger within Canada would still be within our realm of designated carriers responsible for collecting the charge and are responsible for having that charge collected through their agent at the time of the sale of the ticket, regardless of whether that sale occurs inside or outside of Canada.

**Senator Taylor:** I see. Well good luck.

**The Chairman:** Honourable senators, it is moved by Senator Kinsella that Bill C-49 be amended in clause 11, on page 76, by replacing lines 30 to 33 in the English version, and 32 and 36 in the French version, with the following:

11. This Part comes into force on September 1, 2002.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Mme Marlène Legare, directrice intérimaire, Division de la taxe de vente, Direction générale de la politique fiscale, ministère des Finances:** Sénateur, je voudrais une précision sur votre question. Dans la situation que vous décrivez, le voyageur revient-il ou est-ce un voyage aller seulement?

**Le sénateur Taylor:** Le voyageur pourrait revenir, mais ma question porte sur le droit de 12 \$ qui est perçu dans chaque sens. Une personne qui embarque aux États-Unis et atterrit à Calgary ne paie pas la taxe canadienne. Mais si quelqu'un change d'avion à Vancouver pour continuer sur Calgary, il n'est pas nécessaire de passer par la sécurité; la personne est en transit en provenance des États-Unis. Que se passe-t-il dans ce cas-là?

**Mme Legare:** Le paiement ne dépend pas du fait que l'on passe la sécurité, comme vous le savez.

S'il s'agit d'un billet aller vers le Canada acheté par un résident canadien à l'étranger, la personne paierait le droit pour le voyage où l'embarquement s'est fait au Canada.

**Le sénateur Taylor:** Comment le droit serait-il perçu? L'administration aéroportuaire aurait-elle quelqu'un en place pour percevoir les 12 \$ entre les portes?

**Mme Legare:** Le droit est payable au moment de la vente du billet.

**Le sénateur Taylor:** Vous voulez dire à Los Angeles?

**Mme Legare:** C'est exact.

**Le sénateur Taylor:** Ils ne savent même pas que le Canada existe. Je ne vois pas comment ils pourraient faire payer un droit aux Canadiens.

**Mme Legare:** Je suppose que dans l'exemple, l'agent de voyages à l'étranger vend le billet en tant qu'agent représentant le transporteur canadien.

**Le sénateur Taylor:** Non, je voyagerais en partie sur United Airlines, qui fait partie du Groupe Star Alliance. Cependant, United ne va pas à Calgary de Vancouver, mais Air Canada si.

Je pense que vous m'avez donné votre réponse lorsque vous ne saviez pas.

**Mme Legare:** La compagnie utilisée pour transporter le passager au Canada ferait toujours partie des transporteurs désignés responsables de percevoir le droit et responsables de le faire percevoir par leur agent au moment de la vente du billet, que la vente se fasse au Canada ou à l'étranger.

**Le sénateur Taylor:** Je vois. Eh bien, bonne chance.

**Le président:** Honorables sénateurs, il est proposé par le sénateur Kinsella que le projet de loi C-49 soit modifié à l'article 11, à la page 76, par substitution aux lignes 32 à 36, de ce qui suit:

11. La présente partie entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2002.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?



**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** All those in favour, please raise your right hands.

**The Chairman:** Four in favour.

All those opposed, please raise your hands.

**The Clerk:** Seven.

**The Chairman:** I declare the amendment defeated.

Honourable senators, shall clauses 5 to 11 carry? These clauses enact the Air Travellers Security Charge Act, which comprises clauses 1 to 84, which is page 13 to 76, Part 2.

Do you have any questions to put to the officials on this matter?

**Senator Kinsella:** Would the officials tell the members of this committee who will have liability if during the security clearance process a passenger is injured? Who would the passenger sue? Would the individual sue the new security authority, the Department of Transport, the local airport authority or the company that has the contract to do the screening? Supposing, for example, that someone has turned the radiation up too high in the metal detector tunnel through which passengers walk, and it is demonstrable that someone has been radiated. Who does the individual sue? Who has liability if this bill passes?

**Mr. Elliott:** To answer the first question the honourable senator asked, in my experience, everyone would get sued.

With respect to liability, it would very much depend on the facts, but the mandate of the authority includes responsibility for the acquisition and deployment of screening equipment. If that were carried out in a negligent manner, the authority would be liable, and as the authority is an agent of Her Majesty, Her Majesty in right of Canada would be liable.

**Senator Kinsella:** There is a transfer of liability. Today if it happens, it would be the operator of the security equipment. I am trying to understand. Will there be a shift in liability from the situation as we know it today to the regime that will be new should this bill be enacted?

**Mr. Elliott:** If I understand the honourable senator's question, yes, there is to be a shift in liability. Screening today is the responsibility of air carriers, and that screening is carried out on behalf of the carriers, so in the honourable senator's example, the liability today in normal circumstances would rest with carriers.

I would note that the issue of liability and the lack of availability of liability insurance in the events of September 11 has caused the government to take decisions to provide protection to

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Non.

**Le président:** Que tous ceux qui sont pour veuillent bien lever la main.

**Le président:** Quatre voix pour.

Que tous ceux qui sont contre veuillent bien lever la main.

**Le greffier:** Sept.

**Le président:** Je déclare l'amendement rejeté.

Honorable sénateurs, les articles 5 à 11 sont-ils adoptés? Ces articles édictent la Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, qui inclut les articles 1 à 84, de la page 13 à la page 76, partie 2.

Avez-vous des questions à poser aux hauts fonctionnaires à ce sujet?

**Le sénateur Kinsella:** Ces hauts fonctionnaires pourraient-ils expliquer aux membres du comité qui sera responsable si un passager est blessé durant les opérations de contrôle? Contre qui se retournerait ce voyageur? Est-ce que ce serait contre la nouvelle administration, contre le ministère des Transports, contre l'autorité aéroportuaire locale ou contre la société qui aurait le contrat de contrôle? Imaginons par exemple que quelqu'un règle le détecteur de métal de la porte par laquelle doivent passer les voyageurs à une puissance trop élevée et qu'on puisse montrer que quelqu'un a été irradié. Contre qui cette personne se retournerait-elle? Qui est responsable si ce projet de loi est adopté?

**M. Elliott:** Pour répondre à la première question de l'honorable sénateur, d'après mon expérience, c'est tout le monde qui serait poursuivi.

En ce qui concerne la responsabilité, cela dépendrait des faits, mais le mandat de la nouvelle administration inclut la responsabilité de l'acquisition et de la mise en place du matériel de contrôle. En cas de négligence dans l'utilisation du matériel, c'est l'administration qui serait responsable et comme il s'agit d'un agent de Sa Majesté, c'est Sa Majesté du droit du Canada qui serait responsable.

**Le sénateur Kinsella:** Il y a donc un transfert de responsabilité. Si ce genre de chose arrive aujourd'hui, c'est l'opérateur du matériel de sécurité qui est responsable. J'essaie de comprendre. Va-t-on déplacer la responsabilité avec la mise en place de ce régime si le projet de loi est adopté?

**M. Elliott:** Si je comprends bien la question de l'honorable sénateur, oui, la responsabilité sera déplacée. Actuellement, ce sont les transporteurs aériens qui sont responsables des contrôles de sécurité, et ce sont eux qui les font effectuer; par conséquent, pour reprendre l'exemple de l'honorable sénateur, actuellement, dans des circonstances normales ce sont les transporteurs qui seraient responsables.

Je précise ici à ce sujet qu'en raison de l'absence d'assurance-responsabilité dans le cas des événements du 11 septembre, le gouvernement a décidé d'assumer à titre temporaire la protection

those involved in the air transportation industry on a temporary basis because of the cancellation of previously existing policies of insurance.

**The Chairman:** Colleagues, I will now put the question to you. Shall clauses 5 to 11 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** On division.

I draw your attention to clauses 12 to 19, which amend the Employment Insurance Act and make related amendments. Before you for your approval or otherwise is Part 3 of the bill, pages 76 to 81.

Are there any amendments, may I ask, to this part?

Hearing none, I will then ask you if you have any questions to put to anyone. I presume the officials from the Department of Finance have some knowledge of these amendments.

**Mr. Dupont:** We have officials from Human Resources Development, and as we go through the other clauses, we have individuals able to speak to each one.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dupont. Are there any questions, colleagues? Hearing none, I will therefore put the question to you. Shall clauses 12 to 19 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

I invite your attention to Part 4 of the bill, pages 82 to 109. The clauses in question are clauses 20 to 44, which amend the Income Tax Act. Are there any amendments to be proposed to Part 4?

**Mr. Dupont:** We have Mr. Gérard Lalonde with us.

**Senator Banks:** There is a provision in this part of the bill that will allow an automobile mechanic apprentice — I think that is the word used — a deduction for certain of his tools. Is that catching that person up to the rest of the labour force who are able to deduct tools of their trade, or is this putting him out in front of the pack? The analogy has to do with tools of the trade as they apply, for example, to a symphony musician whose tool is likely to cost \$65,000 or \$80,000? Would the musical instrument be deductible? Is the auto mechanic apprentice joining others, and is this taking him where he ought to have been before, or is this a special case?

**Mr. Gérard Lalonde, Senior Chief, Tax Legislation Division, Department of Finance:** As is often the case with questions involving income tax, the answer is a more complicated than just a yes or no. There is an existing provision allowing musicians to claim capital cost allowance in respect of their musical instruments.

temporaire des membres de l'industrie du transport aérien parce que les polices d'assurance antérieures avaient été annulées.

**Le président:** Chers collègues, nous allons passer au vote. Les articles 5 à 11 sont-ils adoptés?

**Des voix:** Non.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Avec dissidence.

J'attire votre attention sur les articles 12 à 19, qui modifient la Loi sur l'assurance-emploi et énoncent des amendements connexes. Les articles sur lesquels vous devez vous prononcer sont ceux de la partie 3 du projet de loi, des pages 76 à 81.

Tout d'abord, y a-t-il des propositions d'amendement pour cette partie?

Puisqu'il n'y en a pas, je vais vous demander si vous avez des questions à poser. J'imagine que les hauts fonctionnaires du ministère des Finances sont au courant de ces amendements.

**M. Dupont:** Nous avons ici des hauts fonctionnaires du ministère du Développement des ressources humaines qui pourront vous donner des explications sur chacun de ces articles.

**Le président:** Merci, monsieur Dupont. Chers collègues, avez-vous des questions? Puisqu'il n'y en a pas, nous allons passer au vote. Les articles 12 à 19 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptés.

J'attire maintenant votre attention sur la partie 4 du projet de loi, des pages 82 à 109. Les articles en question sont les articles 20 à 44, qui modifient la Loi de l'impôt sur le revenu. Y a-t-il des amendements à proposer pour cet article 4?

**M. Dupont:** Nous sommes accompagnés de M. Gérard Lalonde.

**Le sénateur Banks:** Il y a une disposition dans cette partie du projet de loi qui autoriserait un apprenti mécanicien — je crois que c'est le terme qui figure dans le texte — à déduire un certain montant pour ses outils. Est-ce que c'est une mesure de rattrapage qui permettrait à ces apprentis d'avoir le même genre de déduction que les autres travailleurs qui utilisent des outils pour leur profession, ou est-ce que cela leur donnerait un avantage? On peut comparer leur cas par exemple à celui des musiciens d'orchestre symphonique dont les instruments peuvent coûter 65 000 \$ ou 80 000 \$. Ces instruments de musique sont-ils déductibles? Est-ce qu'on permet aux apprentis mécaniciens d'accéder au niveau auquel ils auraient dû être auparavant, ou s'agit-il d'un cas particulier?

**M. Gérard Lalonde, chef principal, Division de la législation de l'impôt, ministère des Finances:** Comme c'est souvent le cas dans les questions d'impôt, on ne peut pas simplement répondre par oui ou par non. Il existe une disposition qui permet aux musiciens de réclamer une réduction pour l'amortissement de leurs instruments de musique.



That is unusual in the case of employees. There is a very restricted number of items that employees can claim capital cost allowance on, such as musical instruments for musicians and automobiles and aircraft that are supplied by an employee in the course of his or her employment duties.

This particular amendment for apprentices' mechanics tools is designed to recognize, in part, the educational nature of this particular policy, which is to provide some assistance for those employees who are in that part of their career where they are learning their trade as opposed to the later part of the career when they are licensed to carry on a business or to be employed as an automobile mechanic.

The second feature that this amendment recognizes is that, in the case of apprentice mechanics, the cost of the tools they are required to acquire to participate in their apprenticeship is often quite high in relation to their apprenticeship income.

**Senator Banks:** This is a little different from a capital cost allowance as it applies to a violin: is it not?

**Mr. Lalonde:** It is different in that it is provided as a deduction in computing income, and it is subject to a threshold, that being the greater of \$1,000 and 5 per cent of one's employment income.

**Senator Banks:** Are there other similar trades and crafts to which this kind of putative tax exemption applies?

**Mr. Lalonde:** No.

**Senator Banks:** Therefore automobile mechanics as apprentices would be a peculiar circumstance, if not unique?

**Mr. Lalonde:** That is correct. This measure was proposed because the particular industry brought to our attention that, in the case of apprentice automobile mechanics, the cost of the tools they are required to acquire in the context of the educational portion of their training is very high in relation to the income they get as an apprentice motor vehicle mechanic.

**The Chairman:** Are there other questions relating to the amendments to the Income Tax Act in Part 4 of the bill? Hearing none, I will put the question to you.

This relates to Part 4, pages 82 to 109 inclusive. Shall clauses 20 to 44 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

I now draw to your attention Part 5 of the bill, which enacts the Canada Fund for Africa Act. Honourable senators, shall clauses 45 and 46 carry?

Is there someone here to deal with the Canada Fund for Africa?

Il s'agit ici d'un cas inhabituel. On parle d'un très petit nombre d'articles pour lesquels les employés peuvent réclamer une déduction pour amortissement, par exemple des instruments de musique pour les musiciens ou des automobiles ou des aéronefs fournis par l'employé dans le cadre de ses fonctions.

Cet amendement concernant les outils utilisés par les apprentis mécaniciens vise en partie à exprimer la nature éducative de cette politique, qui a pour objet d'aider les employés en phase d'apprentissage de leur métier par opposition à ceux qui, plus loin dans leur carrière, ont une licence pour exploiter une entreprise ou être employés comme mécaniciens automobiles.

Le deuxième élément dont on tient compte dans cet amendement, c'est le fait que, dans le cas des apprentis mécaniciens, le coût des outils nécessaires pour la phase d'apprentissage est souvent très élevé comparativement aux revenus que perçoivent ces apprentis.

**Le sénateur Banks:** Mais ce n'est tout de même pas vraiment la même chose qu'une déduction pour amortissement dans le cas d'un violon, non?

**M. Lalonde:** C'est différent dans la mesure où il s'agit d'une déduction dans le calcul du revenu, avec un plafond de 1 000 \$ ou 5 p. 100 du revenu d'emploi, si ce montant est plus élevé.

**Le sénateur Banks:** Y a-t-il d'autres métiers ou professions auxquels s'applique cette exemption fiscale putative?

**M. Lalonde:** Non.

**Le sénateur Banks:** Donc, le cas des mécaniciens automobiles et des apprentis mécaniciens est un cas particulier, voire même unique?

**M. Lalonde:** C'est exact. Nous avons proposé cette mesure parce que les représentants de ce secteur nous avaient signalé que, dans le cas des apprentis mécaniciens, le coût des outils qu'ils doivent acheter pour leur formation est très élevé comparativement au montant qu'ils touchent durant leur apprentissage.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions sur les amendements à la Loi de l'impôt sur le revenu, à la partie 4 du projet de loi? S'il n'y en a pas, nous allons passer au vote.

Il s'agit de la partie 4, pages 82 à 109. Les articles 20 à 44 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptés.

Je vous invite maintenant à passer à la partie 5 du projet de loi, qui édicte la Loi sur le Fonds canadien pour l'Afrique. Honorables sénateurs, les articles 45 et 46 sont-ils adoptés?

Y a-t-il quelqu'un ici pour répondre aux questions sur le Fonds canadien pour l'Afrique?

**Senator Kinsella:** What kind of program evaluation do you have set in place to evaluate the effectiveness of the program once monies are made to developing countries? How will you determine that the money will not go to the local dictator but, rather, will go to support the combating of AIDS, et cetera?

**Mr. John Davies, Senior Economist, International Finance and Economic Analysis Division, Trade and Finance, Department of Finance:** As with all government programs, the responsible minister will be accountable for the use of the funds. We are creating a government program.

**Senator Kinsella:** What kind of program evaluation are you doing? Is there a unit of program evaluation?

**Mr. Davies:** There is no specific evaluation program set up for this fund. The evaluation programs that apply to whoever is named responsible minister are the evaluation programs that are normal for his or her department.

**Senator Kinsella:** Do you have a program evaluation branch?

**Mr. Davies:** Again, the minister responsible for this fund has not been named yet.

**Senator Kinsella:** Is there any machinery in your department that can do program evaluation?

**Mr. Davies:** The Department of Finance will not likely be managing this fund. This fund will be managed by a minister who will be named later. This person will likely have the experience or the capacity to administer these kinds of funds. Any time there is administration of public funds there are normal evaluation functions. The Auditor General will audit it.

I think the question is about aid effectiveness. There are normal mechanisms to ensure the money is used properly and that the minister responsible is accountable for those decisions.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** We have CIDA which is present in Africa. How come is it urgent now to allocate 50 million dollars to Africa? What motivates the government to give such a substantial amount of money for the development of Africa? Is there an agency that supervises all that money that we give to developing countries? What have we achieved so far? What results did we obtain? On one side, we're going to tax air travellers to recover money for national security and on the other side, we give 50 millions to a country that already receives money. If I do not understand, I will note vote in favour of that provision.

**Le sénateur Kinsella:** Quel genre d'évaluation des programmes avez-vous mis en place pour évaluer l'efficacité du programme une fois que l'argent est versé aux pays en développement? Comment pourriez-vous vous assurer que l'argent n'est pas détourné par le dictateur local mais sert vraiment à lutter contre le SIDA, et cetera?

**M. John Davies, économiste principal, Division des finances et de l'analyse économique internationale, Finance et échanges internationaux, ministère des Finances:** Comme pour tous les programmes gouvernementaux, c'est le ministre responsable qui devra expliquer comment les fonds ont été utilisés. Nous créons un programme gouvernemental.

**Le sénateur Kinsella:** Comment procédez-vous à l'évaluation du programme? Y a-t-il un service d'évaluation du programme?

**M. Davies:** Aucun programme d'évaluation proprement dit n'a été mis sur pied pour ce fonds. Les programmes d'évaluation qui s'appliquent au ministre qui sera désigné comme responsable, sont les programmes d'évaluation normaux pour son ministère.

**Le sénateur Kinsella:** Avez-vous une direction de l'évaluation des programmes?

**M. Davies:** Là encore, le ministre responsable de ce fonds n'a pas encore été nommé.

**Le sénateur Kinsella:** Y a-t-il un mécanisme dans votre ministère qui permette de faire l'évaluation des programmes?

**M. Davies:** Ce n'est sans doute pas le ministère des Finances qui va gérer ce fonds. Il sera géré par un ministre qui sera nommé plus tard. Cette personne devrait avoir l'expérience ou la capacité voulue pour administrer ce genre de fonds. Chaque fois qu'il faut administrer des fonds publics, il y a des fonctions d'évaluation. C'est le vérificateur général qui fera la vérification.

Je pense que la question porte sur l'efficacité de l'aide. Il existe des mécanismes pour s'assurer que l'argent est utilisé à bon escient et que le ministre responsable soit tenu de rendre compte de ses décisions.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Nous avons l'ACDI dont l'Afrique fait partie. Comment se fait-il que maintenant, il y a urgence d'allouer à l'Afrique 50 millions de dollars? Quels sont les motifs qui incitent le gouvernement à octroyer une somme majeure pour le développement en Afrique? Y a-t-il une agence qui fait la supervision de tous ces millions de dollars que nous donnons à ces pays sous-développés? Qu'avons-nous réalisé jusqu'à maintenant? Quels sont les résultats obtenus? D'un côté, nous allons taxer les voyageurs qui prennent l'avion pour récupérer de l'argent pour la sécurité nationale, et de l'autre, nous donnons 50 millions de dollars à un pays qui reçoit déjà de l'argent. Si je ne comprends pas, je ne voterai pas en faveur de cette disposition.



[English]

**Mr. Davies:** It is important, first, to be clear that the \$500 million fund is a distinct amount of money to support Canada's commitment to Africa in Canada's summit year. This has been given legislated certainty. One of the purposes is to put aside a separate amount of money to be used.

Behind what is going on in the preparations for the summit is a focus on governance in Africa. It is the focus of the new partnership for Africa development that defines the purposes of how the money will be used. That focus will be given higher focus by the G8 Africa Action Plan.

I have worked at CIDA, but I am not here to defend the results of aid in the past. There is recognition by G8 leaders that aid has not been as effective as possible in the past, in particular in Africa. The new partnership for Africa's development is recognizing that and looking at the issues of when aid works. Aid works best when it goes to countries that are well-governed. These issues will be defined in the lead-up to the summit. Things will become clear with respect to the Africa Action Plan but the new partnership for Africa exists here and now. It was presented to G8 leaders last year in Genoa.

As a result of the focus on governance, political accountability and ownership of the reform process, G8 leaders decided to devote this year's summit, the Kananaskis Summit, to Africa. All the meetings that I have attended and all the work that I have seen has been about the issue of selectivity in aid allocation and about ensuring that aid goes more to countries that are committed to the ownership reform process and committed to good governance. That is what the action plan is all about.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** I would like to understand. On one hand, we must recover money to ensure the security of the country and we tax air travellers, and on the other hand, in order to fulfill the commitments made by the government towards those countries, we give them 50 million dollars for their development. We also have a moral commitment to Canadians who need social programs and so on. Charity starts here before taking commitments towards foreign countries. That, I do not understand. On one side of the equation, we ask for money and on the other, we are playing Santa Claus for other countries. We have to start looking at our own reality here in Canada.

**The Chairman:** You are dealing here with political questions, issues that are the ministers', the political authorities' domain.

[Traduction]

**M. Davies:** Il est important, tout d'abord, de bien préciser que le fonds de 500 millions de dollars constitue une somme à part correspondant à l'engagement pris par le Canada envers l'Afrique pendant l'année du sommet. Ceci a été confirmé au plan législatif. L'un des objectifs est de mettre une certaine somme à part pour pouvoir l'utiliser de cette façon.

En coulisse des préparations du sommet, on se concentre sur la question de la gouvernance en Afrique. C'est en fonction des priorités du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique que l'on définira exactement à quelles fins l'argent servira. Ceci sera encore mieux défini par le Plan d'action pour l'Afrique du G8.

J'ai travaillé à l'ACDI, mais je ne suis pas là pour défendre les résultats de l'aide passée. Les dirigeants du G8 reconnaissent que l'aide n'a pas été aussi efficace qu'elle aurait pu l'être par le passé, notamment en Afrique. Le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique tient compte de cela et l'on essaie de déterminer exactement dans quelles conditions l'aide donne les meilleurs résultats. L'aide est efficace lorsqu'elle va à des pays qui sont bien gouvernés. Ces questions seront définies dans les réunions préparatoires au sommet. Les choses deviendront plus claires en ce qui concerne le Plan d'action pour l'Afrique mais le nouveau partenariat pour l'Afrique existe déjà bel et bien. Il a été présenté aux dirigeants du G8 l'année dernière à Gênes.

Après s'être concentrés sur la gouvernance, la responsabilité politique et le processus de réforme, les dirigeants du G8 ont décidé de consacrer le sommet de cette année, le Sommet de Kananaskis, à l'Afrique. Toutes les réunions auxquelles j'ai assisté et tout le travail que j'ai vu effectuer portaient sur la question de la sélectivité dans l'attribution de l'aide et sur le fait qu'il faut veiller à ce que l'aide aille plutôt à des pays qui sont déterminés à s'approprier le processus de réforme et à adopter une bonne gouvernance. C'est la base même du plan d'action.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** J'aimerais comprendre. D'une part, nous devons récupérer de l'argent pour assurer la sécurité nationale et nous taxons les usagers du transport aérien. D'autre part, nous donnons 50 millions de dollars à d'autres nations pour leur développement et ce, afin de remplir les engagements pris par le gouvernement envers ces nations. Il y a aussi un engagement moral envers les Canadiens qui ont besoin de programmes sociaux et autres. La charité commence chez nous, avant de prendre des engagements envers des pays étrangers. Cette partie, je ne la comprends pas. D'un côté, nous demandons de l'argent, de l'autre, nous sommes le Père Noël pour d'autres nations. Il faut commencer à regarder la réalité des choses ici, au Canada.

**Le président:** Vous touchez une question politique. Ce sont des questions qui relèvent des ministres, des autorités politiques.

**Senator Ferretti Barth:** I am a senator, I represent many citizens from different cultures. Sometimes, people on the street ask me what the government does and I would like to be able to answer their questions.

**The chairman:** You have the right to express yourself on this issue, but public servants are not allowed to give their opinion on political issues.

**Senator Ferretti Barth:** If they cannot answer me, so be it.

[English]

**Mr. Davies:** I do not wish to add anything. I cannot comment on that.

**The Chairman:** We will have to put the question.

[Translation]

You will have to ask the minister these questions.

**Senator Ferretti Barth:** Are you referring me to the minister?

[English]

**Mr. Dupont:** I would be pleased to pass that on to the minister.

**The Chairman:** Thank you.

Colleagues, I will put the question to you. As you know, clauses 45 and 46 will enact the Canada Fund for Africa Act, which comprises clauses 1 to 5, Part 5 of the bill, on pages 109 and 110.

Shall clauses 45 and 46 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

I draw your attention to pages 110 to 112 of the bill and clause 47, which will enact the Canada Strategic Infrastructure Act. We have officials if you have any questions about the proposed Canada Strategic Infrastructure Fund. Are there any questions for the officials?

First, are there any amendments to Part 6 of the bill? Are there any questions for the officials from Infrastructure Canada?

**Senator Banks:** When does the proposed Canada Strategic Infrastructure Fund Act come into force, and where does it say when it will come into force?

**Mr. Robert Hilton, Senior Program Advisor, Office of Infrastructure and Crown Corporations Canada:** In answer to your question, once the budget bill is passed into law, we still have a lot of work to do. Essentially, we will present the proposed terms and conditions of this new program to the Cabinet Committee on Economic Union. Beyond that, this program must be vetted and approved by the Treasury Board ministers. As it is a contribution program, there are specific requirements to ensure that the program will meet the transfer payment policy.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Je suis sénateur. Je représente beaucoup de citoyens de différentes cultures. À certains moments, des gens de la rue me demandent ce que fait le gouvernement. J'aimerais avoir une réponse afin de pouvoir la transmettre à l'extérieur.

**Le président:** Vous avez le droit d'exprimer vos opinions là-dessus, mais les fonctionnaires n'ont pas le droit de se prononcer sur des questions politiques.

**Le sénateur Ferretti Barth:** S'ils ne peuvent pas me répondre, ils ne me répondront pas.

[Traduction]

**M. Davies:** Je n'ai rien à ajouter. Je ne peux pas faire de commentaires là-dessus.

**Le président:** Nous devons passer au vote.

[Français]

Il faudra poser ces questions au ministre.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Est-ce que vous me réferez au ministre?

[Traduction]

**M. Dupont:** Je serais heureux de transmettre au ministre.

**Le président:** Merci.

Chers collègues, nous allons voter. Comme vous le savez, les articles 45 et 46 établissent la Loi sur le Fonds canadien pour l'Afrique, qui comprend les articles 1 à 5, partie 5 du projet de loi, aux pages 109 et 110.

Les articles 45 et 46 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptés.

J'attire votre attention sur les pages 110 à 112 du projet de loi et sur l'article 47, qui va édicter la Loi sur le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique. Des fonctionnaires sont là si vous avez des questions à poser au sujet du Fonds sur l'infrastructure stratégique. Avez-vous des questions à poser aux fonctionnaires?

Tout d'abord, y a-t-il des modifications à la partie 6 du projet de loi? Avez-vous des questions à poser aux fonctionnaires d'Infrastructure Canada?

**Le sénateur Banks:** À quel moment la Loi sur le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique doit-elle entrer en vigueur, et où est-ce indiqué?

**M. Robert Hilton, analyste principal de programmes, Bureau de l'infrastructure et des Corporations de la Couronne:** En réponse à votre question, une fois que le projet de loi devenu loi, nous aurons encore beaucoup à faire. Essentiellement, nous allons présenter les modalités de ce nouveau programme au Comité du Cabinet sur l'union économique. De plus, le programme doit être approuvé par les ministres du Conseil du Trésor. Comme il s'agit d'un programme de contributions, il y a des exigences particulières pour veiller à ce que le programme respecte la



which is the policy of the Treasury Board, and to ensure that there are particular requirements for audits and program evaluation. Similar to any new program, we must pass through a process to ensure that there will be results-based reporting to Parliament in order to measure the results achieved and whether the objectives were attained.

**Senator Banks:** When does the proposed act come into effect and where does it say that?

**Mr. Hilton:** I believe that with the passing of the budget bill, this bill comes into effect at the same time.

**Senator Banks:** Ordinarily, an act named separately has a coming-into-force provision. However, I am new to this, so perhaps that is not always the case.

**Senator Doody:** Never be surprised by what you find in an omnibus bill.

**The Chairman:** Mr. Hilton, I wish to ask you about "eligible recipients," which can be found on page 111. Proposed subsection 3(3) reads as follows:

(3) The following are eligible recipients:

(a) a province...

(b) a public sector body that is established by or under provincial legislation or by regulation or is wholly owned by a province or a private sector body that is in partnership with a province or a government referred to in paragraph (a)...

Mr. Hilton, are post-secondary institutions, such as universities, eligible; yes or no?

**Mr. Hilton:** I cannot answer that question at this time. Cabinet must vet the terms and conditions. Until we get clarification from them, we will not be able to specifically identify whether or not post-secondary education would be included as part of this.

**The Chairman:** This is an important matter to this committee.

We did a special study not too long ago of deferred maintenance costs at Canadian universities. One of the things we had hoped might happen — I believe we put it into the body of our report or our recommendations — was that the federal government and the provinces might agree that, just as municipalities will be eligible, the provinces and the federal government would deem post-secondary educational institutions to be eligible recipients.

The municipal and regional governments are there under proposed subsection 3(3)(a), "a province or a municipal or regional government." If you read (b) carefully, it will be difficult for the minister to exclude universities and post-secondary institutions.

politique de paiement de transferts, qui est la politique du Conseil du Trésor, et pour qu'il y ait des exigences précises concernant les vérifications et l'évaluation des programmes. Comme pour tout programme nouveau, nous devons suivre toute une procédure afin que les rapports présentés au Parlement soient vraiment axés sur les résultats de façon à mesurer véritablement les résultats obtenus et savoir si les objectifs ont été atteints.

**Le sénateur Banks:** À quel moment la loi proposée doit-elle entrer en vigueur et où est-ce mentionné?

**M. Hilton:** Je crois que le projet de loi entrera en vigueur au moment où le projet de loi budgétaire sera adopté.

**Le sénateur Banks:** Ordinairement, une loi nommée séparément comporte une disposition relative à l'entrée en vigueur. Mais enfin, c'est nouveau pour moi, et ce n'est peut-être pas toujours le cas.

**Le sénateur Doody:** Ne soyez jamais étonné par ce que vous trouvez dans un projet de loi omnibus.

**Le président:** Monsieur Hilton, je vais vous poser une question au sujet des «bénéficiaires admissibles» qui sont mentionnés à la page 111. Le paragraphe 3(3) du projet de loi se lit comme suit:

(3) Est un bénéficiaire admissible:

a) une province [...]

b) l'organisme du secteur public constitué sous le régime d'une loi ou d'un règlement provincial ou appartenant à 100 p. 100 à une province ou l'organisme du secteur privé partenaire d'un gouvernement provincial ou d'un gouvernement visé à l'alinéa a) [...]

Monsieur Hilton, est-ce que les établissements d'enseignement comme les universités sont admissibles; oui ou non?

**M. Hilton:** Je ne peux pas répondre à cette question pour le moment. Le Cabinet doit approuver les modalités. Tant que nous n'aurons pas plus de précisions, nous ne pourrions pas savoir si les établissements d'enseignement postsecondaire seront inclus dans cette disposition ou pas.

**Le président:** C'est une question importante pour le comité.

Nous avons fait une étude spéciale assez récemment sur les dépenses d'entretien reportées dans les universités canadiennes. Nous avons espéré — nous l'avons mentionné dans le rapport ou dans les recommandations — que le gouvernement fédéral et les provinces accepteraient de considérer que, comme pour les municipalités, les établissements d'enseignement postsecondaire sont des bénéficiaires admissibles.

Les gouvernements régionaux et municipaux figurent ici à l'alinéa 3(3)a), «tout gouvernement municipal ou régional». Si vous lisez le b) attentivement, le ministre pourra difficilement exclure les universités et les établissements postsecondaires.

**Mr. Hilton:** Mr. Chairman, it is important to recognize that with respect to the nature of investments in this program we are talking essentially about very large infrastructure investments that cannot be accommodated under the current Infrastructure Canada program.

**The Chairman:** Mr. Hilton, I appreciate that. What we are talking about here is large enough in anyone's language. Those people have a report that suggests that the deferred maintenance costs at Canadian universities is in the order of —

**Senator Kinsella:** \$5 billion.

**The Chairman:** Whatever it may be, it is big enough even for the Department of Finance or the Deputy Prime Minister to take notice of.

**Senator Taylor:** I would hate to disagree with the expert, but I think universities could come under the definition of "public sector body that is established by or under provincial legislation."

**The Chairman:** Mr. Hilton's point is that it is the minister who will decide.

**Senator Taylor:** Is that not always the case?

**The Chairman:** Let me read further. Proposed subsection 3(3)(b) reads as follows, in part:

...if the body

(i) carries out or, in the opinion of the Minister, is capable of carrying out an eligible project in Canada, and

(ii) has legal capacity...

Et cetera. The minister must still decide.

**Senator Taylor:** I have only been here six years, but I did learn in the first six months that a minister decides anyhow.

**The Chairman:** You do not have to comment on that, Mr. Hilton.

Are there other questions?

**Senator Cools:** Are we going to vote?

**The Chairman:** Just a moment, senator.

Are there other questions for the witnesses on this part?

I will put the question: This clause enacts the Canada Strategic Infrastructure Fund Act.

Shall clause 47 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, shall the title and clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** On division.

Shall I report the bill to the Senate?

**M. Hilton:** Monsieur le président, il est important de reconnaître qu'en ce qui a trait à la nature des investissements de ce programme, nous parlons surtout de très gros investissements dans l'infrastructure qui ne peuvent pas être intégrés au programme actuel d'Infrastructure Canada.

**Le président:** Je sais, monsieur Hilton. Il est clair que nous parlons ici de très gros investissements. C'est évident pour tout le monde. Ces personnes ont un rapport selon lequel les dépenses d'entretien reportées dans les universités canadiennes sont de l'ordre de...

**Le sénateur Kinsella:** Cinq milliards de dollars.

**Le président:** Quoi qu'il en soit, c'est assez important pour que le ministre des Finances ou le vice-premier ministre le remarque.

**Le sénateur Taylor:** Je ne voudrais pas contredire l'expert, mais je crois que les universités pourraient entrer dans la définition de «organisme du secteur public constitué sous le régime d'une loi provinciale».

**Le président:** M. Hilton dit simplement que c'est le ministre qui décidera.

**Le sénateur Taylor:** Est-ce que ce n'est pas toujours le cas?

**Le président:** Je vais vous lire la suite. L'alinéa 3(3)(b) du projet de loi se lit comme suit:

... qui, à la fois:

(i) effectue des travaux admissibles ou, de l'avis du ministre, est en mesure d'en effectuer au Canada,

(ii) a la capacité juridique [...]

Et cetera. Le ministre doit toujours décider.

**Le sénateur Taylor:** Je ne suis ici que depuis six ans mais j'ai appris au cours des six premiers mois que les ministres décidaient de toute façon.

**Le président:** Vous n'avez pas à faire de commentaire sur ce point, monsieur Hilton.

Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Cools:** Allons-nous voter?

**Le président:** Juste une minute, sénateur.

Y a-t-il d'autres questions à poser aux témoins sur cette partie?

Je vais passer au vote. Cet article de la Loi sur le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique.

L'article 47 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, le titre et l'article 1 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Avec dissidence.

**Le président:** Avec dissidence.

Dois-je faire rapport du projet de loi au Sénat?



**Senator Cools:** Without amendment, yes.

**The Chairman:** Senators, this meeting is now adjourned. I shall report the bill. We will proceed *in camera*.

The committee continued *in camera*.

**Le sénateur Cools:** Sans amendement, oui.

**Le président:** Sénateurs, la séance est levée. Je ferai rapport du projet de loi. Nous allons poursuivre à huis clos.

La séance continue à huis clos.

---







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada – Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES:

*From the Air Industry Merger, B.C. Consortium and the  
B.C. Aviation Council:*

Mr. Alan Baydala.

*From Hawk Air B.C.:*

Mr. David Menzies.

*From the Air Line Pilots Association:*

Captain Kent Hardisty, President, Canada Board;

Mr. Dan Adamus, Chairman, Legislative Affairs.

*From the Department of Finance:*

Ms Marlene Legare, Acting Director, Sales Tax Division, Tax  
Policy Branch;

Mr. Serge Dupont, General Director, Tax Policy Branch;

Mr. John Davies, Senior Economist, International Finance and  
Economic Analysis Division, International Trade and Finance;

Mr. Gérard Lalonde, Senior Chief, Tax Legislation Division.

*From the Department of Transport:*

Mr. William Elliott, Assistant Deputy Minister, Safety and Security  
Group.

TÉMOINS:

*Du Air Industry Merger Consortium et le B.C. Aviation Council:*

M. Alan Baydala.

*De Hawk Air B.C.:*

M. David Menzies.

*De Air Line Pilots Association:*

Captaine Kent Hardisty, président, Conseil canadien;

M. Dan Adamus, président, Affaires législative.

*Du ministère des finances:*

Mme Marlene Legare, directrice intérimaire, Division de la taxe d  
vente, Direction de la politique de l'impôt;

M. Serge Dupont, directeur général, Direction de la politique d  
l'impôt;

M. John Davies, économiste principal, Division des finances et d  
l'analyse économique internationales, Finance et échange  
internationaux;

M. Gérard Lalonde, chef principal, Division de la législation c  
l'impôt.

*Du ministère des Transports:*

M. William Elliott, sous-ministre adjoint, Groupe de la sécurité  
sûreté.



First Session  
Thirty-Seventh Parliament, 2001-02

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*

The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

Tuesday, April 23, 2002

---

Issue No. 37

**Second meeting on:**

The examination of the Main Estimates  
for the fiscal year ending March 31, 2003.  
(First meeting on Government Contingencies Vote)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-septième législature, 2001-2002

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité sénatorial  
permanent des*

# Finances nationales

*Président:*

L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Le mardi 23 avril 2002

---

Fascicule n° 37

**Deuxième réunion concernant:**

Le Budget principal des dépenses pour  
l'exercice se terminant le 31 mars 2003  
(Première réunion concernant le Crédit  
pour éventualités du gouvernement)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Doody	Mahovlich
Finnerty	Stratton
Fraser	Tunney

\*Ex Officio Members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*April 22, 2002*).

The name of the Honourable Senator Finnerty substituted for that of the Honourable Senator Cook (*April 18, 2002*).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Johnson (*April 15, 2002*).

The name of the Honourable Senator Bolduc substituted for that of the Honourable Senator Beaudoin (*April 15, 2002*).

The name of the Honourable Senator Tunney substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*March 26, 2002*).

The name of the Honourable Senator Furey substituted for that of the Honourable Senator Taylor (*March 26, 2002*).

## COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Doody	Mahovlich
Finnerty	Stratton
Fraser	Tunney

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 22 avril 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty est substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 18 avril 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Johnson (*le 15 avril 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Bolduc est substitué à celui de l'honorable sénateur Beaudoin (*le 15 avril 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Tunney est substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 26 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey est substitué à celui de l'honorable sénateur Taylor (*le 26 mars 2002*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, April 23, 2002

(50)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:35 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Fraser, Lynch-Staunton, Mahovlich, Murray, Stratton, Tunney (10).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 6, 2002, the Committee continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2003.

**WITNESSES:**

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Sheila Fraser, Auditor General;

Anne-Marie Smith, Principal;

John Hodgins, Principal.

The committee began its examination of the Government Contingencies Vote — Treasury Board Vote 5.

Ms Fraser made an opening statement and with Ms Smith and Mr. Hodgins answered questions from the members of the committee.

At 10:52 a.m., the committee continued its sitting *in camera* to discuss its future business.

After discussion, it was agreed that in the committee's examination of the Government Contingencies Vote, the Secretary of the Treasury Board be invited to appear separately following the appearance of Mr. Richard Neville, the Deputy Comptroller General.

After discussion, it was moved by the Honourable Senator Cools that the Chairman of the National Capital Commission be invited before the committee to discuss the Estimates of the Commission for the 2002-2003 fiscal year.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 11:04 a.m., committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 23 avril 2002

(50)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Fraser, Lynch-Staunton, Mahovlich, Murray, Stratton, Tunney (10).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 6 mars 2002, le comité poursuit son étude du budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.

**TÉMOINS:**

*Du Bureau du vérificateur général du Canada:*

Sheila Fraser, vérificatrice générale;

Anne-Marie Smith, directrice principale;

John Hodgins, directeur principal.

Le comité entreprend son étude du Crédit pour éventualités du gouvernement — Crédit numéro 5 du Conseil du Trésor.

Mme Fraser fait une déclaration et, avec l'aide de Mme Smith et M. Hodgins, répond aux questions des membres du comité.

À 10 h 52, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour discuter de ses travaux futurs.

Après discussion, il est convenu que dans le cadre de l'étude du comité portant sur le Crédit pour éventualités du gouvernement le Secrétaire du Conseil du Trésor serait invité à comparaître séparément après la comparution de M. Richard Neville, le sous-contrôleur général.

Après discussion, il est proposé par l'honorable sénateur Cools que le président de la Commission de la capitale nationale soit invité à comparaître devant le comité pour discuter du budget des dépenses de la Commission pour l'exercice 2002-2003.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 04, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Tōnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, April 23, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2003, Treasury Board Vote 5 — Government Contingencies.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Colleagues, this committee undertook to pursue in greater detail a number of issues that we flagged in various of our reports to the Senate on government Estimates. One of those issues is the Treasury Board Vote 5, the so-called contingencies vote. It is that issue that we will concentrate on today and for the next several meetings.

I may say that there is a related but separate issue, which is the funding of and accountability of arm's-length foundations for the purpose of pursuing the government's public policy objectives. However, while these are related and there is some overlap, we have decided to treat and report on these two issues separately.

Today, with your cooperation, honourable senators, we will focus specifically on Treasury Board Vote 5, the contingencies vote.

There may be other matters that you want to raise with our witnesses. If so, I would ask you to wait until the second round. On the first round, I would like us to concentrate solely on the Treasury Board Vote 5.

Our witness, as you know, honourable senators, is the Auditor General of Canada. I want to thank Ms Fraser for accommodating us, as she has. We put her to some considerable personal inconvenience, including the cancellation of out-of-town engagements, in order to be here this morning. I do want to express our appreciation for her kindness and understanding in that respect.

Without further ado, I will invite Ms Fraser to make her opening statement.

**Ms Sheila Fraser, Auditor General of Canada:** Mr. Chairman, I should like to thank the committee for inviting me to appear today. This is my first time before this committee. I appreciate the invitation and hope that we will have other hearings together.

With me today are two principals in my office. They are responsible for preparing this audit observation on the government contingencies vote, which appeared in Chapter 8 of our April 2002 report. Anne-Marie Smith is a lawyer in our legal services division, and John Hodgins is a chartered accountant and is responsible for our annual audit of the Public Accounts of Canada.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 23 avril 2002

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour examiner le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003, notamment le crédit 5 du Conseil du Trésor pour éventualités du gouvernement.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, notre comité a entrepris de poursuivre plus en détail l'examen de quelques questions que nous avons soulevées dans certains de nos rapports présentés au Sénat sur le Budget des dépenses du gouvernement. L'une de ces questions porte sur le crédit 5 du Conseil du Trésor, que l'on appelle le crédit pour éventualités du gouvernement.

J'ajouterai qu'il y a une question connexe mais distincte, à savoir le financement et l'imputabilité de fondations autonomes mises sur pied pour atteindre les objectifs stratégiques du gouvernement. Bien qu'il y ait des liens et un certain recoupement entre ces deux questions, nous avons décidé de les traiter et de faire rapport à leur sujet séparément.

Aujourd'hui, si vous le voulez bien, honorables sénateurs, nous allons nous concentrer particulièrement sur l'étude du crédit 5 du Conseil du Trésor.

Vous souhaitez peut-être soulever d'autres questions pour en discuter avec nos témoins. Si tel est le cas, je vous demande d'attendre au deuxième tour. Au premier tour, j'aimerais que nous nous concentrions uniquement sur le crédit 5 du Conseil du Trésor.

Honorables sénateurs, comme vous le savez, notre témoin est la vérificatrice générale du Canada. Je tiens à remercier Mme Fraser de s'être pliée à notre horaire, comme elle l'a fait. Pour venir nous rencontrer ce matin, elle a accepté de subir pas mal de dérangements, notamment l'obligation d'annuler des engagements à l'extérieur de la ville. Je tiens à lui faire part de notre appréciation pour sa gentillesse et sa grande compréhension.

Sans plus attendre, j'invite Mme Fraser à faire sa déclaration liminaire.

**Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada:** Monsieur le président, je tiens à remercier le comité de m'avoir invitée à comparaître aujourd'hui. C'est la première fois que je me présente devant vous. J'apprécie l'invitation et j'espère que nous aurons l'occasion de nous rencontrer à nouveau.

Je suis accompagnée aujourd'hui des deux directeurs principaux de notre bureau qui ont préparé cette observation de vérification sur le crédit pour éventualités du gouvernement, qui figure au chapitre 8 de notre rapport d'avril 2002. Anne-Marie Smith est avocate de nos Services juridiques, et John Hodgins est comptable agréé, responsable de notre vérification annuelle des Comptes publics du Canada.

This may seem like a strange combination, a lawyer and an accountant, working together on an audit, but in this case it made perfect sense. Vote wording and departmental mandates can be complicated and legalistic, and the actual transfer of authority and payment of grants can be confusing without a background in accounting.

This audit observation is somewhat technical, though we did take great pains to write it as simply as possible because the basic principle at the root of our concerns is also simple: Spending by departments must have the prior sanction of Parliament.

Mr. Chairman, we were fully aware, in preparing this audit observation, that this committee has had a keen interest in the government contingencies vote and that it also has plans in the near future to work on this and other related matters. For this reason, the audit observation is a bit longer than others that we usually make. We provide a history of the use of the vote, including the evolution of its present wording, and some of my office's previous comments, as well as certain Speakers' rulings related to the vote.

We have also summarized some of this committee's discussion of the government contingencies vote. We hope that this will be useful to members who may not have been part of the committee in the years when this matter was discussed.

We are concerned that government spending on grants under interim authority from the government contingencies vote may be falling outside Parliament's intent.

*[Translation]*

Before elaborating on our concerns, Mr. Chairman, I thought it might be useful to describe very simply how the Vote operates. Again, please keep in mind that I am describing its operation only for grants.

Departmental vote wording for grants is very specific — "the grants listed in the Estimates." When an event occurs that requires grant payments and a department does not have the spending authority in its grants and contributions vote, it can seek authority through the Supplementary Estimates process or, if the need for the payment is urgent, ask the Treasury Board for interim authority from Vote 5.

In reviewing such a request, the Treasury Board Secretariat uses eight guidelines to determine whether it should submit the request to the Treasury Board. Those guidelines are listed in Exhibit 8.5 of the audit observation.

Cette combinaison peut sembler étrange: une avocate et un comptable qui travaillent à une vérification, mais dans ce cas, cela est tout à fait logique. Le libellé des crédits et les mandats ministériels peuvent être complexes et légalistes et le transfert proprement dit des autorisations ainsi que le paiement des subventions peuvent être déroutants si l'on n'a pas de connaissances générales en comptabilité.

Cette observation de vérification est donc quelque peu technique, même si nous nous sommes donné beaucoup de mal pour la rédiger le plus simplement possible, parce que le principe de base à la source de nos préoccupations est aussi simple: les ministères doivent obtenir le consentement préalable du Parlement avant d'engager des dépenses.

Monsieur le président, lorsque nous avons préparé cette observation de vérification, nous savions très bien que le comité s'intéressait vivement à l'utilisation du crédit pour éventualités du gouvernement et qu'il prévoyait se pencher sur cette question et sur d'autres questions connexes dans un avenir rapproché. C'est pourquoi l'observation de vérification est un peu plus longue que les autres. Nous présentons l'historique du recours au crédit, y compris l'évolution de son libellé actuel, quelques-uns des commentaires formulés par le Bureau dans le passé et certaines décisions de la présidence de la Chambre à l'égard du crédit.

Nous résumons également certaines discussions du comité au sujet du crédit pour éventualités du gouvernement. Nous espérons que cela sera utile aux membres qui ne faisaient peut-être pas partie du comité lorsque cette question a été abordée.

Nous craignons que les dépenses faites par le gouvernement sous forme de subventions, en vertu de l'autorisation provisoire de dépenser conférée par le crédit pour éventualités du gouvernement, ne soient pas conformes à l'intention du Parlement.

*[Français]*

Monsieur le président, avant de poursuivre la discussion sur nos préoccupations, je crois qu'il serait utile d'expliquer de façon très simple comment le crédit fonctionne. Dans ce cas également, ce mode de fonctionnement ne s'applique qu'aux subventions.

Le libellé du crédit ministériel pour les subventions est très précis, il est intitulé: «Subventions inscrites au Budget des dépenses». Lorsqu'un événement nécessite le paiement de subventions et que le ministère n'a pas l'autorisation d'utiliser son crédit pour subventions et contributions afin d'engager des dépenses, il peut demander une autorisation par le processus des budgets supplémentaires des dépenses ou, si le paiement est urgent, il peut demander au Conseil du Trésor l'autorisation provisoire d'utiliser le crédit 5.

Lorsque le Secrétariat du Conseil du Trésor examine ce genre de demande, il s'appuie sur huit lignes directrices pour déterminer s'il doit soumettre la demande au Conseil du Trésor. Ces lignes directrices sont énumérées à la pièce 8.5 de l'observation de vérification.



If the Board approves the request, the department is informed that it has been granted interim authority from Vote 5 to make the payment. The department then makes the grant payments citing its own grants and contributions vote as the authority.

In the next Supplementary Estimates, Parliament will normally provide retroactive authority for the grants.

With that background, Mr. Chairman, the concerns I raised in the audit observation come down to two matters.

First, the wording of the Government Contingencies Vote is extremely broad, and the words "miscellaneous, minor and unforeseen expenses not otherwise provided for" have not been defined in any way by the Treasury Board Secretariat. This wording has provided the Secretariat with considerable latitude over the years in the way it interprets the spending authority.

I do not question the use of this vote in government spending for minor and unforeseen expenses or in emergency situations when no other spending authority exists. As the audit observation says, the government cannot be expected to anticipate every type of expenditure that may come up in a fiscal year, and it therefore needs some flexibility to cover unforeseen expenses. Nevertheless, I think it is important that the Treasury Board Secretariat clarify what is meant by "miscellaneous, minor and unforeseen."

The grants we reviewed in our audit that received interim spending authority from Vote 5 were, in my view, anything but miscellaneous, minor and unforeseen.

The \$50 million in grants for sustainable development technology were foreseen 13 months before the payments were made; the \$12 million grant for Clayoquot Sound was foreseen 14 months before the payment was made. And the \$95 million in grants to the airline industry, while unforeseen, surely cannot be considered miscellaneous and minor.

The Treasury Board Secretariat analysts we spoke with during the audit all had different views on the meaning of miscellaneous, minor and unforeseen.

Mr. Chairman, we have therefore recommended that Parliament may wish to consider examining the wording of the Government Contingencies Vote to ensure that the government uses it as Parliament intended, and that the Treasury Board Secretariat respond to any recommendations from this Committee and the House of Commons Standing Committee on Public Accounts.

[English]

My second concern is a more technical matter, the difference between spending authority and legislative authority. Using the grants for sustainable development technology as an example, it is

Si le Conseil approuve la demande, on informe le ministère qu'on lui donne l'autorisation provisoire d'utiliser le crédit 5 pour effectuer le paiement. Le ministère verse alors les subventions en invoquant son propre crédit pour subventions et contributions comme source d'autorisation.

Normalement, dans le Budget supplémentaire des dépenses suivant, le Parlement autorise rétroactivement les subventions.

Dans ce contexte, monsieur le président, les préoccupations dont nous avons fait part dans l'observation de vérification se résument à deux choses.

Premièrement, le libellé du crédit pour éventualités du gouvernement a un sens extrêmement large, et les termes «diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues» n'ont été définis d'aucune façon par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce libellé a donné au Secrétariat beaucoup de latitude au fil des ans pour interpréter l'autorisation de dépenser.

Je ne mets pas en question l'utilisation de ce crédit pour des menues dépenses imprévues du gouvernement ou des situations d'urgence pour lesquelles il n'existe aucune autre autorisation de dépenser. Comme il est mentionné dans l'observation de vérification, on ne peut pas s'attendre à ce que le gouvernement prévoie tous les types de dépenses qui peuvent être engagées au cours d'un exercice, et il doit donc disposer d'une certaine marge de manœuvre pour couvrir les dépenses imprévues. Toutefois, je crois qu'il est important que le Secrétariat du Conseil du Trésor clarifie l'expression «diverses menues dépenses et imprévues».

À mon avis, les subventions que nous avons vérifiées, pour lesquelles on a donné une autorisation provisoire de dépenser au moyen du crédit 5, n'étaient pas du tout ce qu'il convient d'appeler des «diverses menues dépenses imprévues».

Les subventions totalisant 50 millions de dollars pour l'appui technologique au développement durable avaient été prévues 13 mois avant leur paiement; la subvention de 12 millions de dollars pour Clayoquot Sound avait été prévue 14 mois avant son versement. De plus, les subventions de 95 millions de dollars à l'industrie aérienne, bien qu'imprévues, ne peuvent certainement pas être considérées comme «diverses et menues».

Les analystes du Secrétariat du Conseil du Trésor avec lesquels nous avons discuté au cours de la vérification avaient tous des points de vue différents sur ce que l'on entendait par diverses menues dépenses imprévues.

Monsieur le président, nous avons donc recommandé que le Parlement envisage d'examiner le libellé du crédit pour les éventualités du gouvernement pour faire en sorte que ce dernier l'utilise conformément aux désirs du Parlement, et que le Secrétariat du Conseil du Trésor donne suite à toutes les recommandations de ce comité et du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes.

[Traduction]

Ma deuxième préoccupation est plus technique, soit la différence entre «autorisation de dépenser» et «autorisation législative». Si l'on prend, par exemple, les subventions pour

clear, in my view, that Environment Canada and Natural Resources Canada had the legislative authority to enter into arrangements for the grants, but did they have the spending authority required to make the payments?

To answer this, we looked at the vote wording of the departments' grants and contribution votes. In both cases, Parliament had authorized spending authority for the grants listed in the Estimates. It amounted to \$2.85 million for Environment Canada and \$600,000 for Natural Resources Canada.

Further, our reading of the classes of grants described in the Estimates for the two departments was that grants for sustainable development technology had not been contemplated by Parliament. Therefore, in our view, the \$25 million in grants that the two departments paid for sustainable development technology had not received spending authority from Parliament when the payments were made.

Mr. Chairman, we have therefore recommended that the Treasury Board secretariat submit to the Treasury Board a formal policy or guidelines governing the use of the government contingencies vote for grants to ensure that spending authority is obtained before such payments are made. We further recommend that any exceptions to that policy be reported to Parliament in the Supplementary Estimates.

In its response, the Treasury Board secretariat indicated that it would update the guidelines and present them to the Treasury Board ministers for approval. However, it did not indicate whether the update would deal with the use of the vote for grants. You may wish to ask secretariat officials to clarify their position on what is meant by miscellaneous, minor and unforeseen. Do they intend to continue using Vote 5 authority for grants, even when the grants have not been listed in the Estimates under the related departmental votes?

You may also wish to discuss with them the merits of including an obligation to report to Parliament in the Supplementary Estimates any exception to the updated policy or guidelines.

Mr. Chairman, that concludes my opening remarks. We would be pleased to answer questions committee members may have.

**Senator Lynch-Staunton:** A number of my questions have already been answered in your presentation, which I found direct and to the point; unfortunately the answers are the ones that I feared. I shall continue the discussion with a representative of Treasury Board.

l'appui technologique au développement durable, il est clair, à mon sens, qu'Environnement Canada et Ressources naturelles Canada avaient l'autorisation législative de conclure des ententes pour les subventions, mais avaient-ils vraiment l'autorisation de dépenser requise pour effectuer les paiements?

Pour répondre à cette question, nous avons examiné le libellé des crédits pour subventions et contributions des ministères. Dans les deux cas, le Parlement avait donné l'autorisation de dépenser pour les subventions inscrites au Budget des dépenses. Le montant des subventions était alors de 2,85 millions de dollars pour Environnement Canada et de 600 000 dollars pour Ressources naturelles Canada.

De plus, d'après notre interprétation des catégories de subventions décrites dans le Budget des dépenses pour les deux ministères, les subventions pour l'appui technologique au développement durable n'avaient pas été envisagées par le Parlement. Ainsi, à notre avis, les deux ministères n'avaient pas obtenu du Parlement l'autorisation de dépenser pour les subventions de 25 millions de dollars visant l'appui technologique au développement durable lorsque les paiements ont été effectués.

Monsieur le président, nous avons donc recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor soumette au Conseil du Trésor une politique ou des lignes directrices officielles sur le recours au crédit pour éventualités du gouvernement dans le cas des subventions, pour faire en sorte que l'autorisation de dépenser soit obtenue avant que les paiements soient effectués. Nous recommandons également que toute dérogation à cette politique soit communiquée au Parlement dans le Budget supplémentaire des dépenses.

Dans sa réponse, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mentionné qu'il réviserait les lignes directrices et qu'il les soumettrait à l'approbation des ministres du Conseil du Trésor. Il n'a pas précisé cependant si la révision porterait sur le recours au crédit pour les subventions. Vous voudrez peut-être demander aux représentants du Secrétariat de préciser leur position sur ce point. Expliqueront-ils ce qu'ils entendent par des dépenses «diverses, menues et imprévues»? Ont-ils l'intention de continuer à avoir recours au crédit 5 pour les subventions, même quand celles-ci n'ont pas été inscrites au Budget des dépenses dans les crédits ministériels connexes?

Vous voudrez peut-être aussi discuter avec eux des avantages d'inclure dans les lignes directrices l'obligation de communiquer au Parlement, dans le Budget supplémentaire des dépenses, toute exception à la politique ou aux lignes directrices révisées.

Monsieur le président, j'ai terminé ma déclaration d'ouverture. Nous serons heureux de répondre aux questions des membres du comité.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous avez déjà répondu à plusieurs de mes questions dans votre déclaration, laquelle, à mon avis, a été directe et précise. Malheureusement, les réponses sont celles que je craignais obtenir. Je poursuivrai la discussion avec un représentant du Conseil du Trésor.



On this interpretation of miscellaneous, minor and unforeseen, our briefing book includes an exchange on this subject between Senator Stewart and Mr. Darling in 1989. The interpretation given there is that there are two elements, minor expenses and unforeseen expenses of any size. That is the way they were defining it then.

Is that the way Treasury Board is using the interpretation, which does not read that way but which is being interpreted with respect to unforeseen expenditures that there is no limit but minor expenses are minor expenses?

**Ms Fraser:** To the best of our knowledge, the Treasury Board secretariat is using no definition. We have interpreted it to mean all three conditions. If you read the wording, there are no commas between the words, and it is "and" and not "or." We believe the secretariat should clarify how it interprets that.

**Senator Lynch-Staunton:** I cannot wait for the second round because I want to ask you questions on the foundation, but I will follow the directive of our distinguished chairman.

**The Chairman:** Foundations will be next month.

**Senator Lynch-Staunton:** I thought you said second round.

**The Chairman:** No, I did not.

**Senator Lynch-Staunton:** Well, since the Auditor General did refer to the foundations, can you make an exception?

**The Chairman:** We are doing separate study on that.

**Senator Lynch-Staunton:** Perhaps you will come back.

**The Chairman:** We hope to have the Auditor General back.

**Senator Stratton:** That is the question.

**The Chairman:** Yes, yes we are organizing that now.

**Senator Lynch-Staunton:** Speaker Milliken in his ruling on the identification of funds for the Canada Foundation for Sustainable Development Technology in Supplementary Estimates (A) ruled that they were improperly presented but gave the government a chance to make the correction in the Supplementary Estimates. The debate continued, as you recall, and then the sups were voted without any corrections being made. The corrections came in Supplementary Estimates (B). Am I right in interpreting that to mean that, when we voted Supplementary Estimates (A), we voted items that should not have been there?

**Ms Fraser:** I will ask my legal adviser to respond to that question.

Au sujet de l'interprétation qu'il faut donner aux termes «diverses, menues et imprévues», on trouve dans notre cahier d'information le texte d'un échange sur la question intervenu en 1989 entre le sénateur Stewart et M. Darling. On y donne l'interprétation suivante, soit qu'il y a deux éléments, des dépenses mineures et des dépenses imprévues, peu importe leur taille. C'est ainsi qu'on les définissait alors.

Est-ce de cette façon que le Conseil du Trésor interprète les choses qui, sans se lire ainsi, sont interprétées au regard des dépenses imprévues, à savoir qu'il n'y a pas de limites, mais que des dépenses mineures ne sont rien d'autre que des dépenses mineures?

**Mme Fraser:** D'après ce que nous savons, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'utilise aucune définition. Selon notre interprétation, il faut respecter les trois conditions. Si vous lisez le libellé, il n'y a pas de virgule entre les mots, et on emploie le mot «et» et non «ou». À notre avis, le Secrétariat devrait clarifier la façon dont il interprète cette phrase.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'ai bien hâte au deuxième tour parce que je vais vous poser des questions sur la fondation, mais je vais respecter la directive de notre distingué président.

**Le président:** Nous allons discuter des fondations le mois prochain.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je croyais que vous aviez dit au deuxième tour.

**Le président:** Non, ce n'est pas ce que j'ai dit.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Eh bien, puisque la vérificatrice générale a effectivement parlé des fondations, pouvez-vous faire une exception?

**Le président:** Nous étudions actuellement cette question séparément.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Peut-être allez-vous revenir au comité.

**Le président:** Nous espérons accueillir à nouveau la vérificatrice générale.

**Le sénateur Stratton:** Bonne question.

**Le président:** Oui, nous sommes en train d'organiser cela.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Dans sa décision sur l'établissement des fonds pour la Fondation canadienne pour la technologie du développement durable dont il est question dans le Budget supplémentaire des dépenses (A), le président Milliken a déterminé que les fonds étaient mal présentés mais a donné au gouvernement la chance d'apporter la correction dans le Budget supplémentaire des dépenses. Le débat s'est poursuivi, comme vous vous en souviendrez, ensuite le Budget supplémentaire des dépenses a fait l'objet d'un vote sans correction. Les corrections ont été apportées dans le Budget supplémentaire des dépenses (B). Ai-je raison de dire que lorsque nous avons voté le Budget supplémentaire des dépenses (A), nous avons approuvé des crédits qui n'auraient pas dû s'y trouver?

**Mme Fraser:** Je vais demander à ma conseillère juridique de répondre à cette question.

**Ms Anne-Marie Smith, Principal, Office of the Auditor General of Canada:** Yes, essentially, that was the first appearance. There was a description of a grant to a fund, but the grant was made to a foundation, a non-profit organization. It was because of the discrepancy in the description that the Speaker ruled that there was not sufficient authority to use the descriptions and the grant listings in the Supplementary Estimates to refund the amounts to the Treasury Board Vote 5.

However, those Supplementary Estimates continued, and in Supplementary Estimates (B) we see another item, which, now that it has been passed, will allow for the refund or topping up of the contingency vote.

**Senator Lynch-Staunton:** Yes, the correction was made in (B), but should it not have been made in (A)?

I am arguing that, when we voted the Supplementary Estimates (A), we disregarded Speaker Milliken's ruling and went ahead; and according to his advice, I conclude that we improperly voted those Estimates. Whether it is just a question of wording, the correction should have been made prior to the vote on (A). The Minister of the Treasury Board said, "Oh, we will do it in (B)," and just dismissed the whole thing, which I found rather cavalier.

I do not want you to comment on my political statement, I want you, as a lawyer, to support my argument or say, "No, it is quite all right, perhaps they should have done it in (A) but it is all right to do it in (B)."

**Ms Smith:** The net effect is that at this moment \$150 million has been voted for sustainable development technology.

**Senator Lynch-Staunton:** That would be \$50 million in (A) and \$100 million in (B), yes, whereas the original authority requested only \$100 million.

**Mr. John Hodgins, Principal, Office of the Auditor General of Canada:** Mr. Chairman, the original Estimates voted \$100 million to the Foundation for Sustainable Development Technology; \$50 million had already been paid to the corporation. In effect, therefore, \$150 million was out there, but the Treasury Board froze the department's ability to make \$50 million in payments. Although the parliamentary authority was there, Treasury Board reacted by freezing the department's ability to make \$50 million in payments.

**Senator Lynch-Staunton:** Therefore, Treasury Board authorizes payments without parliamentary authority and then once parliamentary authority is given it can disregard the parliamentary authority.

**Mme Anne-Marie Smith, directrice principale, Bureau du vérificateur général du Canada:** Oui, essentiellement, c'est comme ça que ça se présentait la première fois. Il y avait description d'une subvention pour un fonds, mais la subvention a été versée à une fondation, à un organisme sans but lucratif. C'est parce qu'il y avait une différence dans la description que le président a rendu une décision, à savoir que l'autorisation pour utiliser les descriptions et les listes de subventions dans le Budget supplémentaire des dépenses ne suffisait pas pour rembourser les sommes affectées au crédit 5 du Conseil du Trésor.

Cependant, ce Budget supplémentaire des dépenses a poursuivi son chemin et dans le Budget supplémentaire des dépenses (B), il y a un autre poste qui, maintenant qu'il est approuvé, permettra de rembourser ou d'augmenter le crédit pour éventualités.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Oui, la correction a été apportée dans le Budget supplémentaire des dépenses (B), mais n'aurait-elle pas dû être apportée aussi dans le Budget supplémentaire des dépenses (A)?

À mon avis, lorsque nous avons voté le Budget supplémentaire des dépenses (A), nous n'avons pas tenu compte de la décision du président Milliken et nous sommes allés de l'avant; si j'en crois son avis, je conclus que nous n'aurions pas dû voter ces crédits. Peu importe qu'il s'agisse seulement d'une question de libellé, il aurait fallu apporter la correction avant de voter le Budget supplémentaire des dépenses (A). Le ministre du Conseil du Trésor a dit: «Oh, nous le ferons lors du Budget supplémentaire des dépenses (B)», et a tout simplement écarté la question, ce que j'ai trouvé assez cavalier de sa part.

Je ne veux pas que vous fassiez de commentaires sur mon énoncé politique, je veux que, en tant qu'avocate, vous appuyiez mon argument ou que vous disiez: «Non, c'est tout à fait correct, peut-être aurait-on dû le faire dans le Budget (A), mais c'est aussi correct de le faire dans le (B).»

**Mme Smith:** Le résultat, c'est que pour l'instant, des crédits de 150 millions de dollars ont été approuvés pour la technologie du développement durable.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est-à-dire 50 millions de dollars dans le Budget supplémentaire (A), et 100 millions dans le Budget supplémentaire (B), oui c'est bien cela, alors que l'autorisation initiale ne portait que sur 100 millions de dollars.

**M. John Hodgins, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada:** Monsieur le président, dans le Budget initial, une somme de 100 millions de dollars avait été votée pour la Fondation pour la technologie du développement durable; 50 millions de dollars lui avaient déjà été versés. En effet, il y avait donc 150 millions de dollars d'approuvés, mais le Conseil du Trésor a interdit au ministère de verser 50 millions de dollars sous forme de paiements. Même si l'autorisation parlementaire avait été donnée, le Conseil du Trésor a réagi en empêchant le ministère d'effectuer un versement de 50 millions de dollars.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Donc, le Conseil du Trésor approuve des paiements sans l'autorisation du Parlement et une fois que ce dernier a donné son autorisation, le Conseil du Trésor peut en faire fi.



**Ms Fraser:** I think we can all conclude that it would have been preferable had Supplementary Estimates (A) been correct from the beginning.

**Senator Banks:** A few minutes ago something was mentioned that I would ask you to comment on, and it is the wording contained on page 1-54 for Vote 5, when commas and the like were referenced. I am reading the English sentence. This seems to be pretty unrestrictive. The same thing would be true in 1-7 of the "Introduction to Part II" of the Main Estimates, which refers to a government contingency vote and says:

This Vote supplements other appropriations to provide the Government with the flexibility to meet unforeseen expenditures until Parliamentary approval can be obtained...

Then the Treasury Board secretariat guidelines, in the introduction, says this with respect to government contingencies:

Subject to the approval of the Treasury Board...to supplement other appropriations for payroll and other requirements and to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenditures...

In reading the English, I would say that those are three separate things and that other requirements could be practically anything.

**Senator Stratton:** The whole budget.

**Senator Banks:** Yes. In fact Senator Stewart, in the hearing to which Senator Lynch-Staunton referred, asked the Secretary of the Treasury Board of the time whether hypothetically it was possible for the government to simply make a contingency vote and then that would be it. Of course, that is purely hypothetical and no one ever suggested anyone would do such a thing.

Would you please comment on what I have just said? Anyone who operates a business knows that it is inappropriate to do so without a contingency; one cannot. Would you comment on the wording that "subject to the approval of the Treasury Board" the contingency votes may be used "to supplement other appropriations for payroll and other requirements and to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenditures."

What I am getting at here is that we are paying a great deal of attention to the words, "miscellaneous minor and unforeseen." I am not just reading this convinced that the present wording means that miscellaneous minor and unforeseen are words that apply to other requirements, which seems to be pretty wide open.

**Ms Fraser:** We have interpreted that there are two elements in this vote, one when we talk about "supplement other appropriations for payroll and other requirements," which means the ongoing operating expenses and the normal expenses for which departments have authority during the year. The concern we are raising here is with grants. Grants do not fall into

**Mme Fraser:** Je pense que nous pouvons tous en conclure qu'il eût été préférable que le Budget supplémentaire des dépenses (A) ait été correct dès le début.

**Le sénateur Banks:** Il y a quelques minutes, quelqu'un a mentionné une chose sur laquelle j'aimerais que vous fassiez des commentaires, et il s'agit du libellé que l'on trouve à la page 1-54 du crédit 5, lorsqu'on a parlé de virgules et de choses du genre. Je lis ici la phrase en anglais. Cela me semble assez peu restrictif. Il en va de même au numéro 1-7 de l'introduction à la partie II du Budget principal des dépenses où il est question d'un vote pour éventualités du gouvernement et où l'on dit:

Ce crédit augmente les crédits afin de fournir au gouvernement la souplesse nécessaire pour faire face à des dépenses imprévues jusqu'à l'obtention de l'approbation du Parlement.

Puis, dans l'introduction de ses lignes directrices, le Secrétariat du Conseil du Trésor dit ce qui suit au sujet des éventualités du gouvernement:

Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour augmenter les crédits servant à absorber les coûts salariaux et à assumer des dépenses diverses, mineures et imprévues.

En lisant l'anglais, je dirais qu'il s'agit de trois choses distinctes et que les autres exigences pourraient être n'importe quoi.

**Le sénateur Stratton:** Tout le budget.

**Le sénateur Banks:** Oui. En fait, lors de l'audience à laquelle le sénateur Lynch-Staunton a fait référence, le sénateur Stewart a demandé au Secrétaire du Conseil du Trésor de l'époque si, hypothétiquement, il était possible pour le gouvernement de simplement autoriser un crédit pour éventualités pour l'obtenir. Bien sûr, c'est une question purement hypothétique et personne n'a jamais prétendu que quelqu'un pourrait faire une chose pareille.

Que pensez-vous de ce que je viens dire? Quiconque exploite une entreprise sait qu'il n'est pas approprié d'agir ainsi sans éventualités; cela est impossible. Que pensez-vous du libellé... «sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor», le crédit pour éventualités peut être utilisé «pour augmenter les crédits servant à absorber les coûts salariaux et à assumer des dépenses diverses, mineures et imprévues».

Là où je veux en venir, c'est que nous accordons beaucoup d'attention aux termes «diverses, mineures et imprévues». Je ne fais pas simplement que lire ces mots en étant convaincu que le libellé actuel signifie que les termes «diverses, mineures et imprévues» s'appliquent à d'autres exigences, ce qui semble assez large comme interprétation.

**Mme Fraser:** D'après notre interprétation, ce crédit comporte deux éléments, l'un qui porte sur «l'ajout de crédits pour absorber les coûts salariaux et d'autres exigences», ce qui veut dire les dépenses de fonctionnement courantes et les dépenses normales pour lesquelles les ministères ont des autorisations au cours de l'année. Ce qui nous préoccupe ici, ce sont les subventions. Les

“other appropriations for payroll and other requirements.” Many of these grants that we have mentioned specifically were not authorized prior to it being used by Vote 5, and so it would fall into the second category, which we read as “miscellaneous minor and unforeseen expenses.”

Our reading of that is that the three conditions have to apply, that it is not “miscellaneous minor or unforeseen expenses.” Hence, we are questioning some of the grant payments that have been made by asking whether they were really unforeseen and whether they are really minor, and we think more clarity should be given to the kinds of grant payments that would fall under that category.

Perhaps Ms Smith could add something.

**Ms Smith:** I think the Auditor General has explained the situation. We view the vote wording in two parts, and the problem is the way the funds are transferred. Treasury Board transfers funds to the departmental votes, and it is actually the wording of the departmental vote that we look at to see whether there is authority to make the payment at the time the money goes out the door.

Admittedly, with respect to the second part of the vote wording, which talks about provision for “miscellaneous minor and unforeseen expenses,” there is no reference there to the wording of other departmental votes and, indeed, we view that as separate from the part that authorizes other departmental votes or appropriations to be supplemented.

Theoretically, if the funds for, say, the foundation had been paid directly by Treasury Board from this vote to the recipient corporation, we would not have an authority question because, as Senator Banks has pointed out, that wording is indeed extremely broad. It just comes to an analysis of whether it is minor, miscellaneous or unforeseen.

**Ms Fraser:** We agree fully that the government does need some vote to deal with unforeseen expenses. It needs to have that latitude, if you will, because obviously with the size of the budget it is not possible to foresee with certitude everything that will happen during a year.

**Senator Banks:** I know that I am asking a semantic question but it has a lot to do with your explanation.

Do I gather, then, in respect of your report, that grants do not fall under the words “appropriations for payroll and other requirements” but rather under “and to provide for miscellaneous?” Am I right in that?

**Ms Fraser:** Grants could fall into the first part of the text if there were a specific appropriation in the department. For example, with respect to the one on sustainable development, one of the departments only had an authority to spend \$600,000 on grants and gave a \$25-million grant, and the other was less than \$3 million. There was not a specific authority in the

subventions ne tombent pas dans la catégorie «autres crédits pour absorber les coûts salariaux et autres exigences». Nombre de ces subventions dont nous avons parlé spécifiquement n'étaient pas autorisées avant que le crédit 5 ne soit utilisé, donc, elles tombent dans la deuxième catégorie, qui est celle des «dépenses diverses, mineures et imprévues».

D'après notre interprétation, les trois conditions doivent s'appliquer et ce ne sont pas des «dépenses diverses, mineures ou imprévues». Ainsi, nous nous interrogeons quant à certaines des subventions qui ont été accordées en nous demandant si elles étaient véritablement imprévues et si elles sont réellement mineures; nous croyons également qu'il faudrait préciser davantage les types de paiements de subventions qui entrent dans cette catégorie.

Peut-être Mme Smith voudra-t-elle ajouter quelque chose.

**Mme Smith:** Je pense que la vérificatrice générale a expliqué la situation. À notre avis, le libellé du crédit comporte deux parties, et le problème, c'est la façon dont les fonds sont transférés. Le Conseil du Trésor transfère des fonds aux crédits ministériels, et c'est en fait le libellé du crédit ministériel que nous regardons de près afin de voir s'il comporte l'autorisation d'effectuer le paiement au moment où l'argent est de fait donné.

Il ne fait aucun doute, en ce qui a trait au deuxième volet du libellé du crédit, où il est question de sommes allouées pour des «dépenses diverses, mineures et imprévues», qu'il n'est aucunement question du libellé d'autres crédits ministériels et que, en fait, nous considérons cela comme distinct de la partie qui autorise d'autres crédits ministériels.

En théorie, si les fonds accordés à la fondation, par exemple, avaient été versés directement à la société bénéficiaire par le Conseil du Trésor à même ces crédits, nous n'aurions pas remis l'autorisation en question parce que, comme l'a fait remarquer le sénateur Banks, ce libellé est effectivement extrêmement vague. Il ne s'agit dans ce cas que d'effectuer une analyse pour voir s'il s'agit de dépenses mineures, diverses ou imprévues.

**Mme Fraser:** Nous convenons tout à fait que le gouvernement a effectivement besoin de certains crédits pour faire face à des dépenses imprévues. Il doit jouir de cette latitude, si vous voulez, parce que de toute évidence, vu la taille du budget, il n'est pas possible de prévoir avec certitude tout ce qui se produira durant une année.

**Le sénateur Banks:** Je sais que je pose une question de sémantique, mais elle a beaucoup à voir avec votre explication.

En ce qui concerne votre rapport, dois-je donc en déduire que les subventions ne font pas partie de ce que le libellé décrit comme des crédits pour assumer les coûts salariaux et autres exigences mais plutôt comme des dépenses diverses? Est-ce que j'ai raison de dire cela?

**Mme Fraser:** Les subventions pourraient être classées dans la première partie du texte s'il y avait un crédit ministériel spécifique à cette fin. Par exemple, en ce qui concerne le crédit sur le développement durable, un des ministères n'avait l'autorisation de dépenser que 600 000 dollars au titre des subventions alors qu'il a accordé une subvention de 25 millions de dollars, tandis



departments to pay those grants. If there had been an authority to pay grants for, say, \$100 million and then that was used that to pay these it would have been supplementing an appropriation that already existed.

**Senator Banks:** The appropriation can be used for expenditures that do not subsequently receive parliamentary approval, in which case they would be made a permanent part of the contingencies votes, according to some notes that I have here; is that correct?

**Ms Smith:** I believe it is only top-ups to payroll that will form a permanent charge on the Vote 5.

**Senator Banks:** I have a note that says otherwise. I wish to understand exactly what we are talking about. This note says that the principles that must be met in situations where contingency funding is being sought for authority to make a payment are, in part, as follows: One, that the item is within the authority of the contingencies vote wording and that it be a miscellaneous minor and unforeseen expense not otherwise provided for, which could legitimately be a permanent charge to the contingency vote if Supplementary Estimates are not approved.

Is that correct?

**Ms Fraser:** Yes, that is one of the secretariat's eight guidelines.

**Senator Banks:** Theoretically, an expenditure could be made under a contingencies vote and stay as a contingency vote and be made a permanent part of the contingency vote and never be approved by Parliament; is that correct?

**Ms Smith:** If they were relying on that phrase "miscellaneous minor and unforeseen expenses," that is correct.

**Senator Stratton:** The question I have follows along that of Senator Banks. Does the definition need to be tightened up? It virtually means that, with these grants, you could drive a truck through it; you could theoretically approve the whole budget if you wanted to.

**Senator Banks:** That is only theoretical.

**Senator Stratton:** To give the government the degree of flexibility it needs, does the definition need to be tightened or changed, and if so, how?

**Ms Fraser:** We have recommended that the definition be clarified and that the Treasury Board secretariat should submit to the Treasury Board a formal policy that would have guidelines on the use of the vote. In particular, how do we define "minor"? Is it in relation to the contingencies vote itself, which is \$750 million? Is it in relation to departmental votes?

que l'autre était autorisé à dépenser moins de 3 millions de dollars. Les ministères n'avaient aucune autorisation spécifique leur permettant de verser ces subventions. S'ils avaient eu l'autorisation de verser des subventions de 100 millions de dollars, par exemple, et qu'ils y avaient fait appel pour accorder ces subventions, à ce moment-là, l'argent serait venu s'ajouter aux crédits déjà existants.

**Le sénateur Banks:** Le crédit peut être utilisé pour des dépenses qui ne sont pas ensuite approuvées par le Parlement, auquel cas ces dépenses feraient toujours partie des crédits pour éventualités selon certaines notes que j'ai ici, n'est-ce pas?

**Mme Smith:** Je crois que seules les sommes supplémentaires accordées pour les salaires constitueront une charge permanente imputée au crédit 5.

**Le sénateur Banks:** J'ai une note qui dit le contraire. Je veux comprendre exactement ce dont nous parlons. Cette note dit que les principes à respecter dans les cas où les fonds d'urgence sont demandés pour effectuer un paiement sont en partie les suivants: d'abord, l'article doit correspondre au libellé du crédit pour éventualités, ensuite, il doit s'agir d'une dépense diverse, mineure et imprévue pour laquelle aucun crédit n'est prévu et qui pourrait légitimement constituer une charge permanente imputée au crédit pour éventualités si le Budget supplémentaire des dépenses n'est pas approuvé.

Est-ce exact?

**Mme Fraser:** Oui, c'est l'une des huit lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor.

**Le sénateur Banks:** En théorie, une dépense pourrait être engagée en vertu d'un crédit pour éventualités et demeurer comme telle et devenir un élément permanent du crédit pour éventualités et ne jamais être approuvée par le Parlement. Est-ce exact?

**Mme Smith:** Si l'on s'en remet à cette phrase «dépenses diverses, mineures et imprévues», oui.

**Le sénateur Stratton:** Ma question fait suite à celle du sénateur Banks. Faudrait-il resserrer la définition? Virtuellement, si on pense aux subventions, on pourrait l'appliquer à n'importe quoi; en théorie, elle permettrait d'approuver tout le budget si on voulait.

**Le sénateur Banks:** Ce n'est qu'en théorie.

**Le sénateur Stratton:** Pour donner au gouvernement la souplesse dont il a besoin, la définition doit-elle être resserrée ou modifiée et, le cas échéant, comment?

**Mme Fraser:** Nous avons recommandé de clarifier la définition; en outre, nous avons recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor soumette au Conseil du Trésor une politique officielle qui renfermerait des lignes directrices sur l'utilisation du crédit. Plus particulièrement, comment définit-on une dépense «mineure»? Est-ce par rapport au crédit pour éventualités lui-même, lequel est de 750 millions de dollars? Est-ce par rapport aux crédits ministériels?

I must admit that when we did the audit, Treasury Board analysts themselves had different interpretations of what "minor" is. We think there needs to be clarity around how to define "minor" expenditures.

**Senator Stratton:** Do you see that as being possible? It is in the mind of the beholder as to what is minor. In my mind, it could be \$5 million, and according to the chap across the way, it could be \$500 million. How do you define that?

**Ms Fraser:** I agree that there could be varying interpretations, which is why it is necessary that there be one interpretation that is clear for everyone. There should be a guideline. It could be a percentage of the total vote. It could be in relation to departmental votes. There could be different guidelines. However, I think it important to have clarity.

**Senator Stratton:** Have you suggested how this definition could be refined, or are you leaving it entirely in their hands?

**Ms Fraser:** We have left that to the Treasury Board secretariat.

**Senator Stratton:** You would not venture there?

**Ms Fraser:** No.

**Senator Tunney:** I have a two-part question. I ask it because I am quite confused about what I have been hearing and reading since your report.

I should like to ask you to comment on a comment made by Paul Martin, our Minister of Finance, who contradicted one statement in your report, that after the funds go to a foundation there is no opportunity for you to audit. He contradicted that. He said that the Auditor General is wrong in that respect.

**The Chairman:** We will come to that matter next month, senator, with a special study. It is the contingencies vote we would like to deal with here.

**Senator Tunney:** The other part of my question — you may not want to answer the first part — is this: If the government pays \$150 million into a foundation, as we know they did, does that \$150 million result in a \$150 million reduction in our surplus?

**Ms Fraser:** The answer to the senator's second question is yes. The government statements are basically on a cash basis of accounting, so when the money is transferred outside government to one of these foundations the amount is recorded as an expenditure and would reduce the surplus for the year.

Je dois admettre que lorsque nous avons mené la vérification, les analystes du Conseil du Trésor eux-mêmes avaient une interprétation différente de ce que l'on entend par «mineure». À notre avis, il faut clarifier la manière dont on doit définir une dépense «mineure».

**Le sénateur Stratton:** À votre avis, est-ce possible? La définition de ce qui est mineur dépend de chacun. Je pourrais juger qu'il s'agit d'une dépense de 5 millions de dollars, alors que selon mon voisin, cela pourrait être 500 millions de dollars. Comment définissez-vous cela?

**Mme Fraser:** Je conviens qu'il pourrait y avoir diverses interprétations, et c'est la raison pour laquelle il faut préciser une interprétation qui soit claire pour tout le monde. Il doit y avoir une ligne directrice. Il pourrait s'agir d'un pourcentage du crédit total. Cela pourrait être établi en fonction des crédits ministériels. Il pourrait y avoir diverses lignes directrices. Cependant, je pense qu'il est important que les choses soient claires.

**Le sénateur Stratton:** Avez-vous proposé une façon de préciser cette définition ou si vous laissez ça entièrement aux mains de ces gens-là?

**Mme Fraser:** Nous en avons confié le soin au Secrétariat du Conseil du Trésor.

**Le sénateur Stratton:** Vous ne voulez pas vous aventurer là-dedans?

**Mme Fraser:** Non.

**Le sénateur Tunney:** Ma question comporte deux volets. Je la pose parce que je suis assez confus par les propos que j'ai entendus et par ce que j'ai lu depuis la publication de votre rapport.

J'aimerais vous demander ce que vous pensez d'un commentaire qu'a fait M. Paul Martin, notre ministre des Finances, qui a contredit une déclaration de votre rapport, à savoir qu'une fois les fonds accordés à une fondation, vous n'avez plus la possibilité de les vérifier. Il a contredit cela. Il a dit que la vérificatrice générale avait tort à cet égard.

**Le président:** Nous allons examiner cette question le mois prochain, sénateur, dans le cadre d'une étude spéciale. Aujourd'hui, c'est du crédit pour éventualités que nous voulons discuter.

**Le sénateur Tunney:** L'autre volet de ma question — vous ne voudrez peut-être pas répondre au premier — est le suivant: Si le gouvernement verse 150 millions de dollars à une fondation, comme nous savons qu'il a fait, ces 150 millions de dollars sont-ils défalqués de notre surplus?

**Mme Fraser:** La réponse à la deuxième question du sénateur est oui. Les énoncés du gouvernement sont en général basés sur une comptabilité d'exercice, de sorte que lorsque l'argent est transféré à l'extérieur du gouvernement et donné à l'une de ces fondations, la somme est inscrite comme dépense et vient réduire l'excédent pour l'année.



**Senator Tunney:** I have just a comment here. I think it is ironic that we have a Minister of Finance who may almost be a little bit embarrassed by the surpluses. I am wondering if it is partly a thrust to reduce some of that surplus. You need not comment on that, of course.

**The Chairman:** I think the Auditor General in her report makes the point that decisions should not be made on the basis of achieving a particular accounting result but that they should be made on sensible policy ground.

[Translation]

**Senator Bolduc:** I have read and I appreciate the comments you made in your observation. I have also read the background documents that were provided to us.

I've been here since 1988. I heard the discussions with Senator Stewart on all these matters. I have come to the following conclusion and would like to hear your views on it.

Historically, we first had the Constitution. Up until 1960, expenses always had to be authorized by Parliament. It was a basic requirement. Previously, an unforeseen expense had to be extraordinary so that either authority was finally given in Parliament's absence, when Parliament was not sitting, or a contingency vote was authorized. However, it was really for unforeseen expenses.

Ever since public sector collective bargaining began in 1963-1964, the government realized that it could not include estimated amounts for required salary increases to public servants because it would signal to unions, "Come and get it, we have 3 per cent or 4 per cent for you." So, the government then said, and that is where the expression "paylist" came from, that should a collective agreement be reached, it is tantamount to an agreement by the Department of Foreign Affairs, or an agreement that will be later ratified by Parliament. Everyone has agreed to this because government must have confidentiality when it negotiates. We understand that.

Over the past 20 or 25 years, I have noticed a tendency to add all sorts of things to this so that today, even with Treasury Board Secretariat guidelines, of which only four out of eight have been approved by the Treasury Board, the government can spend as much as it wants whenever it wants. That is the point of view that is now held.

The Treasury Board Secretariat (and I do not blame the public servants in this regard because they are pressured) tends to find ways to make it work. We have, among others, the example of the technology fund.

It is now time to straighten this situation out. I think the general idea of your proposal is to revise the wording of Vote 5. Is that correct?

**Le sénateur Tunney:** J'aimerais simplement faire un commentaire ici. Je pense qu'il est ironique que notre ministre des Finances soit quelque peu gêné par les surplus. Je me demande si cela fait entre autres partie d'un plan visant à réduire certains de ces surplus. Vous n'avez pas besoin de faire de commentaires là-dessus, bien entendu.

**Le président:** Je pense que dans son rapport, la vérificatrice générale précise que les décisions ne doivent pas être prises en vue d'obtenir un résultat comptable particulier, mais doivent se fonder plutôt sur une politique sensée.

[Français]

**Le sénateur Bolduc:** J'ai lu vos commentaires dans votre document et les ai bien appréciés. J'ai également lu le cahier d'information que l'on nous a distribué.

Je suis ici depuis 1988. J'ai entendu les débats avec le sénateur Stewart sur toutes ces questions. J'en tire la conclusion suivante sur laquelle j'aimerais avoir votre opinion.

Historiquement, nous avons d'abord la Constitution. Jusqu'en 1960 les dépenses devaient toujours être autorisées par le Parlement. C'était l'exigence fondamentale. Auparavant, il fallait une dépense imprévue extraordinaire pour que l'on finisse par soit donner un mandat en l'absence du Parlement, lorsque le Parlement ne siège pas, ou un vote de contingence. Toutefois, il s'agissait vraiment de dépenses imprévues.

Depuis le régime de négociations collectives dans le secteur public en 1963-1964, le gouvernement s'est rendu compte qu'il ne pouvait pas mettre dans les estimations budgétaires les montants requis pour payer les augmentations de salaire qu'il avait l'intention de donner aux fonctionnaires, parce que cela signifierait qu'il envoyait le message au syndicat, «venez en chercher, il y en a pour 3 p. 100 ou 4 p. 100». Alors le gouvernement s'est dit — et de là l'expression, «la liste de paye» — que si on convient d'une convention collective, c'est l'équivalent d'un traité par le ministère des Affaires étrangères, ou d'un traité qui sera donc entériné par la suite au Parlement. Tous l'ont accepté, parce qu'il faut dans le fonds que le gouvernement ait ses cachettes lorsqu'il négocie, qu'il ait son secret. On comprend cela.

Depuis 20 ou 25 ans je constate une tendance à ajouter à cela toutes sortes de choses. Si bien qu'aujourd'hui, même avec les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor — qui n'ont pas d'ailleurs été approuvées par le Conseil du Trésor à l'exception de quatre sur huit — le gouvernement peut dépenser n'importe quoi, à n'importe quel temps. C'est le point de vue que l'on a actuellement.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor — et je ne blâme pas les fonctionnaires pour autant, parce qu'ils sont sujets à des pressions — a tendance à trouver des trucs pour permettre que cela fonctionne. Nous avons, entre autres, l'exemple pour le fonds technologique.

Il est donc temps de redresser cette situation. Je crois que l'idée générale de votre proposition est qu'il faut rédiger de nouveau le libellé, le vote 5. Est-ce bien le cas?

**Ms Fraser:** The Senator knows more about the history and evolution of this vote than I do. Our concern is in fact that the vote is used for several grants. Is that really what Parliament had envisioned when it enacted this legislation? Either the legislative enactment should be changed or clearer guidelines developed to properly define how it is to be used. We do not propose to change the law but rather the guidelines.

**Senator Bolduc:** And perhaps a change in wording?

**Ms Fraser:** It is up to the members of Parliament to decide whether or not that would be appropriate.

**Senator Bolduc:** I believe that this tendency will increase. We are now at \$750 million. That represents 1 or 1.5 per cent. People say that in England, they have 1.8 per cent, and in Australia, they have 2 billion. I think that is like putting a bag of candies in front of children and telling them: "If you want some you can have them but we recommend you don't." Please! We know what will happen.

That is my point of view and I would like to know if it matters to you whether the law is changed or the wording is modified if Members of Parliament think it appropriate.

**Ms Fraser:** We believe that clearer guidelines that are better understood by everyone would be sufficient.

[English]

**Senator Cools:** With respect to the use of contingency Vote 5 and the definition of "miscellaneous minor and unforeseen," in your view, could a general election and the disruption to government it causes be viewed as an unforeseen set of circumstances?

**Ms Fraser:** I do not know that I could comment on that. Special warrants are given when Parliament has been prorogued; that is another mechanism available to the government.

**Ms Smith:** In order to obtain a special warrant, the government is required to certify that no other appropriation is available, so that if an election were called, the government's first recourse for funds would be to the contingency vote.

**Mr. Hodgins:** We have noted in the audit note that in 2000 the use of the contingencies vote was larger than normal due to the call of the federal election.

**Senator Cools:** I am wondering because governments must deal with large numbers of political questions and political realities. I was trying to ensure that they were noted.

However, the process with respect to TB Vote 5 and special warrants are different processes. I do not think we should introduce special Governor General's warrants here, perhaps later.

**Mme Fraser:** Le sénateur connaît mieux l'histoire que moi et toute l'évolution de ce vote. Notre préoccupation est effectivement que le vote est utilisé pour plusieurs subventions. Est-ce vraiment ce que le Parlement avait prévu avec ce texte de loi? Soit que le texte de loi soit changé, ou qu'il y ait des directives plus claires pour bien définir comment il devrait être utilisé. Nous n'avons pas proposé un changement à la loi, mais plutôt des directives.

**Le sénateur Bolduc:** Et peut-être également un changement au libellé?

**Mme Fraser:** C'est aux parlementaires de décider si ce serait approprié ou non.

**Le sénateur Bolduc:** Je trouve que la tendance va aller en augmentant. Nous en sommes présentement à 750 millions de dollars. Cela représente 1 p. 100 ou 1.5 p. 100. Les gens disent qu'en Angleterre on a 1.8 p. 100, et en Australie on a 2 milliards. Je trouve que cela nous amène à l'équivalent de mettre un paquet de bonbons devant des enfants et de dire, si vous en voulez, vous pouvez en prendre, mais on vous recommande de ne pas en prendre. Mais voyons! On sait bien où cela va mener.

C'est mon point de vue, et j'aimerais savoir si vous êtes indifférente au fait que la loi devrait être changée ou que le libellé devrait être modifié si les parlementaires le jugent à propos.

**Mme Fraser:** Nous croyons que des directives plus claires et mieux connues de tous aideraient et seraient suffisantes.

[Traduction]

**Le sénateur Cools:** En ce qui concerne l'utilisation du crédit 5 pour éventualités et la définition de «dépenses diverses, mineures et imprévues», à votre avis, est-ce que des élections générales ou les perturbations qu'elles amènent au gouvernement pourraient être considérées comme un ensemble de circonstances imprévues?

**Mme Fraser:** Je ne sais pas si je peux faire des commentaires là-dessus. Des mandats spéciaux sont accordés lorsque le Parlement est prorogé; c'est là un autre mécanisme dont dispose le gouvernement.

**Mme Smith:** Afin d'obtenir un mandat spécial, le gouvernement doit garantir qu'il n'y a pas d'autres crédits disponibles, de sorte que si des élections sont déclenchées, le premier recours qu'a le gouvernement pour accéder à des fonds serait le crédit pour éventualités.

**M. Hodgins:** Nous avons signalé dans la note de vérification qu'en 2000, l'utilisation du crédit pour éventualités était plus importante que la normale à cause du déclenchement d'élections fédérales.

**Le sénateur Cools:** Je me pose ces questions parce que les gouvernements doivent s'occuper de très nombreuses questions et réalités politiques. Je voulais assurer que ces questions soient considérées.

Cependant, les processus concernant le crédit 5 du Conseil du Trésor et les mandats spéciaux diffèrent. Je ne pense pas que nous devrions introduire ici la question des mandats spéciaux du Gouverneur général, peut-être plus tard.



I hear you saying that Treasury Board has its own definitions of miscellaneous minor and unforeseen. I am also hearing that you have a remarkably different opinion of what those words mean, and you also have some learned opinions on what those words should mean.

Obviously, you have a different opinion, and I sense a major disagreement between you and Treasury Board on the definitions of these words. To what extent is your disagreement with Treasury Board a policy question, a substantive question, and to what extent is that disagreement an audit question?

**Ms Fraser:** As you know, it is not the place of the Office of the Auditor General to question policy, but rather the implementation and administration of policy. In this case, the Treasury Board secretariat does not have a definition of minor, unforeseen and miscellaneous expenses, and we were raising that issue here. They have categorized some of these grant votes as minor, miscellaneous and unforeseen. We question that according to our definition. They could have, and rightly so, a definition or interpretation that is different from ours. We are saying there is a need to define what that is, and then, of course, as auditors, we could see whether the payments made meet the definition that has been there. However, because there is no clarity, we are there to question whether, in our judgment, these are minor, miscellaneous and unforeseen.

**The Chairman:** On the point of how and why certain expenditures qualify under this vote, I do not know, Auditor General, whether you looked at specific cases. If not, we will move on, and, in any case, I will put these questions to Treasury Board officials when we have them here.

Colleagues have at tab 5 of their briefing books examples of major items under this vote, going back to 1996-97. I see, for example, under the Department of Canadian Heritage, \$15 million for the establishment of the Canadian Information Office. I see, under Privy Council, \$10 million for the establishment of the Millennium Bureau of Canada. I cannot believe they did not see the millennium coming.

I see, under National Capital Commission, \$40 million for the revitalization of Sparks Street; under Health, the Canadian Institutes of Health Research, grants for research projects, et cetera, \$67.8 million; Department of Public Works Canada Information Office, support for citizen-focused approach to government communications, \$23.6 million.

Did you look at these specific cases, or should we just move on here? On the face of it, I would find it difficult to justify those as minor, miscellaneous and certainly not unforeseen items.

Je vous ai entendu dire que le Conseil du Trésor a ses propres définitions quant à ce qui constitue une dépense diverse, mineure et imprévue. Je vous ai également entendu dire que vous avez une opinion tout à fait différente quant à la signification de ces termes, et que vous avez certaines opinions bien éclairées sur ce que ces mots devraient vouloir dire.

De toute évidence, vous avez une opinion différente, et je perçois un profond désaccord entre le Conseil du Trésor et vous sur la définition de ces termes. Dans quelle mesure votre désaccord avec le Conseil du Trésor est-il une question de politique, une question de fond et une question de vérification?

**Mme Fraser:** Comme vous le savez, ce n'est pas le rôle du vérificateur général de remettre les politiques en question, mais bien de s'interroger sur leur mise en œuvre et leur administration. Dans le cas qui nous intéresse, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas formulé de définition de dépenses mineures, imprévues et diverses, et c'est cette question que nous soulevons ici. Le SCT a classé certains de ces crédits de subventions dans la catégorie des dépenses mineures, diverses et imprévues. Selon notre définition, nous mettons cette façon de faire en doute. Le Secrétariat pourrait avoir, et à juste titre, une définition ou une interprétation qui diffère de la nôtre. Nous disons qu'il faut définir ce que c'est et bien sûr, en tant que vérificateurs, nous pourrions voir si les paiements effectués respectent la définition établie. Cependant, comme il n'y a pas de définition claire, il nous faut nous demander si, à notre avis, il s'agit ici de dépenses mineures, diverses et imprévues.

**Le président:** Quant à savoir comment et pourquoi certaines dépenses entrent dans ce crédit, je ne sais pas, madame la vérificatrice générale, si vous vous êtes intéressée à des cas spécifiques. Sinon, nous allons passer à autre chose et, de toute façon, je vais poser ces questions aux représentants du Conseil du Trésor lorsqu'ils comparaitront devant notre comité.

À l'onglet 5 de leurs reliures de documentation, mes collègues trouveront des exemples d'éléments majeurs classés dans ce crédit et qui remontent jusqu'à 1996-1997. Par exemple, je vois sous ministère du Patrimoine canadien, 15 millions de dollars pour la création du Bureau d'information du Canada. Sous Conseil privé, je vois 10 millions de dollars pour l'établissement du Bureau du millénaire du Canada. Je ne peux pas croire qu'on n'avait pas prévu l'arrivée du nouveau millénaire.

Sous Commission de la capitale nationale, je vois 40 millions de dollars pour la revitalisation de la rue Sparks; sous Santé, Instituts de recherche en santé du Canada, des subventions pour des projets de recherche et autres, 67,8 millions de dollars; sous ministère des Travaux publics Canada, Bureau d'information, pour le soutien à une approche axée sur les citoyens en matière de communications gouvernementales, 23,6 millions de dollars.

Est-ce que vous avez examiné ces cas précis ou si nous devrions tout simplement passer à autre chose? D'après ce que je vois, j'aurais de la difficulté à justifier ces dépenses comme étant des dépenses mineures, diverses et je ne pourrais certainement pas les qualifier d'imprévues.

**Ms Fraser:** We did not look at those particular payments. We did have a few examples that were mentioned in our audit observation, but we did not go back that far.

**The Chairman:** We will leave it at that.

On another matter, however, honourable senators will find at tab 4 a document that Treasury Board supplied the committee in 1989, when Senator Stewart and his colleagues were in hot pursuit on this issue. At the first paragraph on page 3, which I find intriguing, it reads:

In theory the Treasury Board has complete authority to use the Contingencies Vote within the restrictions of the Vote wording itself, without returning for further Parliamentary authority. Parliament would of course be advised of the use made of the Contingencies Vote in Public Accounts, but all such charges could be made as permanent charges to the Vote. Although a later section of the vote provides authority to reuse sums which are repaid from other appropriations, there is no requirement that such sums be repaid or that the items funded be included in Supplementary Estimates. An opinion from the Treasury Board Acting General Counsel, on the 18 July 1978 stated "...it would still be perfectly competent in law to pay out money, in terms of the preceding words of the Vote, up to the amount voted. At that stage, as in the case of any other Vote, the appropriation would be exhausted and no more payments permissible, but there would be no need in law to replace the money from Supplementary Estimates."

Several statements are in that paragraph, as you will have observed, and it occurs to me that Treasury Board is saying this: "You think we are exceeding our mandate. On the contrary, we are relatively restrained, given the latitude that the law allows us." Do you agree with the opinion stated by Treasury Board at that time?

**Ms Fraser:** Yes, Mr. Chairman, we do. I would call your attention to one of the guidelines of the Treasury Board Secretariat. It is the second guideline, and it states: "As a general rule, permanent charges will not be made to the vote for requirements other than payroll shortfalls or awards under the Public Service Inventions Act. All other advances from the contingencies vote should be considered temporary advances..."

Therefore, their general practice is that it would not be permanent charges to the vote.

**The Chairman:** However, the legal situation is otherwise.

**Ms Fraser:** That is correct.

**Mme Fraser:** Nous n'avons pas examiné ces paiements en particulier. Nous avons effectivement quelques exemples qui ont été mentionnés dans notre observation de vérification, mais nous ne sommes pas remontés aussi loin.

**Le président:** Nous n'irons pas plus loin.

Sur une autre note, cependant, les honorables sénateurs trouveront à l'onglet 4 un document que le Conseil du Trésor a fourni au comité en 1989 lorsque le sénateur Stewart et ses collègues étudiaient la question avec acharnement. Au premier paragraphe de la page 3, que je trouve intrigant, on lit ceci:

En théorie, le Conseil du Trésor a tous les pouvoirs nécessaires pour utiliser le crédit pour éventualités selon les restrictions du libellé même du crédit, sans devoir demander d'autres autorisations du Parlement. Bien sûr, le Parlement serait informé de l'utilisation qui a été faite du crédit pour éventualités dans les comptes publics, mais toutes ces charges pourraient être imputées à titre de charges permanentes à ce crédit. Bien que plus loin, une autre section du crédit prévoit des autorisations pour réutiliser des sommes remboursées à même d'autres crédits, il n'y a aucune exigence relative au remboursement de ces sommes ou à l'inclusion des éléments crédités au Budget supplémentaire des dépenses. D'après l'avocat général intérimaire du Conseil du Trésor, dans une opinion donnée le 18 juillet 1978, «il serait encore tout à fait approprié en droit de rembourser l'argent, en ce qui a trait au libellé précédent du crédit, jusqu'à concurrence du montant voté. À ce moment-là, tout comme dans le cas de n'importe quel autre crédit, les fonds seraient épuisés et aucun autre paiement ne pourrait être fait, mais il ne serait pas nécessaire en loi de remplacer l'argent provenant du Budget supplémentaire des dépenses.»

Comme vous l'aurez remarqué, ce paragraphe comporte plusieurs énoncés, et il me semble que ce que dit ici le Conseil du Trésor, c'est ceci: «Vous pensez que nous excédons notre mandat. Au contraire, nous faisons preuve d'une certaine modération, compte tenu de la latitude que la loi nous donne.» Êtes-vous d'accord au sujet de ce qu'affirmait alors le Conseil du Trésor?

**Mme Fraser:** Oui, monsieur le président, nous sommes d'accord. J'attire votre attention sur une des lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il s'agit de la deuxième qui dit ceci: «Règle générale, les charges permanentes ne seront pas imputées au crédit pour des exigences autres qu'un manque à gagner pour les salaires ou des récompenses accordées en vertu de la Loi de la fonction publique sur les inventions. Toutes les autres avances provenant du crédit pour éventualités doivent être considérées comme des avances temporaires...»

Par conséquent, la pratique générale veut qu'on n'impute pas de charges permanentes au crédit.

**Le président:** Cependant, sur le plan juridique, la situation est différente.

**Mme Fraser:** C'est exact.



**The Chairman:** Should we take under advisement whether the legal situation ought to be changed and tightened up?

**Ms Fraser:** That is a decision for parliamentarians to make and not for the Auditor General to comment on.

**Senator Bolduc:** It is the legal interpretation by the Treasury Board. It is not necessarily the legal situation.

**The Chairman:** No one has challenged them until now.

**Senator Cools:** I have two points, Mr. Chair. I think we should also get an update on this particular opinion because the opinion that you just read of the acting general counsel of the Treasury Board was dated July 18, 1978. That is quite some time ago; in addition, this document came out of the Senate committee study on Treasury Board Vote 5 around 1987 or 1988. At the time I was a member of the committee as well. It would serve the committee well to get an update on this opinion.

**The Chairman:** We will ask the officials when they come whether that view still holds, in their opinion.

**Senator Cools:** I know that before this committee the Treasury Board people have said again and again that they are quite constrained and restrained and that whenever they do use Vote 5 they ensure that they follow it up by inclusion of whatever those items were in the next set of Estimates, which differs slightly from what was said here. The point is well taken and we should look at it with some seriousness. The first thing we should do is ensure that this is drawn to their attention.

**Senator Lynch-Staunton:** When we were studying the Supplementary Estimates (B), some question was raised as to under what authority the Minister of Transport authorized up to \$160 million in aid to airlines and others related to the industry directly affected by the tragedy of September 11. We were referred to section 4.2(1) of the Aeronautics Act, which reads that the minister may "provide financial and other assistance to persons, governments and organizations in relation to matters pertaining to aeronautics."

I find that a bit of a stretch. Perhaps you have already answered my question when the chairman asked you whether you had an opportunity to look at specific grants — and this one being a more recent one, if you have not, will you? I doubt whether Parliament at the time could envision in its authority an event such as the one we went through six or seven months ago, and certainly it was not a minor expenditure, by any definition — unforeseen, yes — but was the authority there for it?

**Le président:** Devrions-nous demander conseil pour voir s'il y aurait lieu de changer ou de resserrer la situation juridique?

**Mme Fraser:** C'est là une décision qu'il appartient aux parlementaires de prendre et sur laquelle la vérificatrice générale n'a pas à faire de commentaires.

**Le sénateur Bolduc:** Il s'agit de l'interprétation juridique du Conseil du Trésor. Ce n'est pas nécessairement la situation juridique.

**Le président:** Personne n'a contesté le Conseil jusqu'à maintenant.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais soulever deux points, monsieur le président. Je pense que nous devrions également obtenir une mise à jour de cette opinion en particulier parce que celle de l'avocat général intérimaire du Conseil du Trésor que vous venez tout juste de lire date du 18 juillet 1978. Cela fait quand même bien longtemps. En outre, ce document est tiré d'une étude du comité sénatorial sur le crédit 5 du Conseil du Trésor qui a été menée aux environs de 1987 ou 1988. À cette époque-là, j'étais aussi membre du comité. Je pense que le comité bénéficierait grandement d'une mise à jour de cette opinion.

**Le président:** Nous allons demander aux représentants, lorsqu'ils comparaitront, si cette opinion tient toujours, à leur avis.

**Le sénateur Cools:** Je sais que lors de leur comparution devant notre comité, les gens du Conseil du Trésor ont répété à maintes reprises qu'ils sont très restreints et modérés et que chaque fois qu'ils utilisent effectivement le crédit 5, ils s'assurent d'y donner un suivi en incluant les éléments en cause dans le Budget des dépenses suivant, ce qui diffère légèrement de ce qui a été dit ici. Nous prenons bonne note du point soulevé et nous devrions l'examiner avec un certain sérieux. La première chose à faire, c'est de nous assurer de porter cette question à leur attention.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Lorsque nous étudions le Budget supplémentaire des dépenses (B), quelqu'un a demandé de quelle autorisation le ministre des Transports s'était prévalu pour permettre le versement de 160 millions de dollars d'aide aux sociétés aériennes et à d'autres membres de l'industrie directement touchés par la tragédie du 11 septembre. On nous a renvoyés au paragraphe 4.2(1) de la Loi sur l'aéronautique selon lequel le ministre peut «offrir son concours, financier ou autre, aux personnes et aux administrations ou organismes dans les domaines liés à l'aéronautique».

Je trouve que c'est un peu tiré par les cheveux. Peut-être avez-vous déjà répondu à ma question lorsque le président vous a demandé si vous aviez eu l'occasion d'examiner certaines subventions spécifiques, mais celle-ci étant plus récente, si vous ne l'avez pas fait, le ferez-vous? Je doute que le Parlement à l'époque ait pu prévoir une autorisation pour un événement comme celui que nous avons connu il y a six ou sept mois, et certes, ce n'était pas une dépense mineure, peu importe la définition qu'on donne à ce terme — imprévue, certes — mais l'autorisation existait-elle?

**Ms Fraser:** To the best of my knowledge, we did not look at the specific vote used by Transport Canada to pay these amounts. We will, though, be auditing this program as part of our normal audit of the Public Accounts of Canada.

I would just add that that brings up the issue we are raising. If the Treasury Board had paid that money directly from Vote 5, it would have had the authority to do so, but because it is supplementing a departmental vote then the department has to have the spending authority, and in some cases it can be questionable whether the department has that spending authority. I know it is a bit of a technical difference, but we think it is important that that be looked at as well.

**Senator Lynch-Staunton:** Mr. Cappe, when he came before the committee in 1993, then with Treasury Board, stated that the normal requirements for Vote 5 would be approximately 1 per cent of total appropriations. As Senator Bolduc has pointed out, that percentage figure has been increasing in the last few years much faster than the appropriations. The figure I have for last year is 1.43 per cent; this year's figure is 1.33 per cent.

Is there any commitment to the 1 per cent figure, or should it be 1 per cent? Or should the government, as it seems to be doing, increase it, because it is relying more and more on Vote 5?

**Ms Fraser:** We have not looked at this issue, nor do I have any comments with respect to how much should be in the government contingencies vote.

**Senator Lynch-Staunton:** It is something we can bring up with Treasury Board.

[Translation]

**Senator Bolduc:** In other words, on the one hand, you have ministerial responsibility and on the other, legislative authority for a programme. If legislation establishes a programme, the votes that enable its execution should also enable the appropriation for the grant.

In that context, does Vote 5 authorize an expense before the financing of the programme is voted upon? That is my basic question.

[English]

**Ms Fraser:** That is exactly the issue we were raising vis-à-vis the difference between spending authority and legislative authority. If for grants the Treasury Board had paid the money directly through Vote 5, it would have had the spending authority. What it is doing is transferring money to supplement departmental votes, and in the case of grants the authority to spend is set as being the grants listed in the Estimates. However, in the cases we looked at there was no specific mention made in the Estimates of the kinds of grants for which that the money was being spent. We questioned if the departments really had spending authority even

**Mme Fraser:** Au meilleur de ma connaissance, je dois dire que nous n'avons pas examiné le crédit particulier utilisé par Transports Canada pour payer ces sommes. Cependant, nous allons vérifier ce programme dans le cadre de notre vérification normale des Comptes publics du Canada.

J'ajouterais seulement que cela nous amène à la question que nous soulevons. Si le Conseil du Trésor avait versé cet argent directement à même le crédit 5, il aurait eu l'autorisation de le faire, mais parce qu'il vient ajouter à un crédit ministériel, alors à ce moment-là, le ministère doit avoir l'autorisation de dépenser et dans certains cas, on peut se demander si le ministère a cette autorisation. Je sais qu'il s'agit ici d'une petite différence technique, mais nous croyons qu'il est important d'examiner cette question aussi.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** M. Cappe, lorsqu'il a comparu devant le comité en 1993, alors qu'il se trouvait au Conseil du Trésor, a dit que les exigences normales du crédit 5 correspondaient à environ 1 p. 100 du total des crédits. Comme l'a fait remarquer le sénateur Bolduc, ce pourcentage a augmenté beaucoup plus rapidement que les crédits au cours des dernières années. Le chiffre que j'ai pour l'an dernier, c'est 1,43 p. 100; cette année, il est de 1,33 p. 100.

Y a-t-il un engagement quelconque à l'égard de ce 1 p. 100, ou ce pourcentage devrait-il se situer à 1 p. 100? Ou encore, le gouvernement, comme il semble le faire, devrait-il l'augmenter puisqu'il s'en remet de plus en plus au crédit 5?

**Mme Fraser:** Nous n'avons pas examiné cette question, et nous n'avons pas non plus de commentaires à faire sur la somme qu'il devrait y avoir dans le crédit pour éventualités du gouvernement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est une chose dont nous pourrions discuter avec les représentants du Conseil du Trésor.

[Français]

**Le sénateur Bolduc:** Autrement dit, il y a un mandat d'un ministère d'un côté, et vous avez l'autorisation législative pour un programme de l'autre côté. Si le programme est établi par la législation, les crédits destinés à le mettre en œuvre doivent alors permettre l'allocation des subventions.

Dans ce cadre, est-ce que le crédit 5 peut autoriser une dépense avant le vote du crédit destiné à financer le programme? C'est là le fond de ma question.

[Traduction]

**Mme Fraser:** C'est exactement le problème que nous soulevions en ce qui a trait à la différence entre le pouvoir de dépenser et le pouvoir législatif. Si le Conseil du Trésor avait payé les subventions à même le crédit 5, il aurait eu le pouvoir de dépenser. En réalité, il transfère des fonds pour les ajouter aux crédits ministériels et, dans le cas des subventions, le pouvoir de dépenser se limite aux subventions inscrites au Budget. Toutefois, dans les cas que nous avons examinés, on ne retrouvait dans le Budget aucune mention spécifique du genre de subvention pour laquelle l'argent était dépensé. Nous nous sommes demandé si les



though they may have had legislative authority. I know it gets a little technical.

**Senator Banks:** I am going to ask one of those wonderful hypothetical questions. As you heard earlier, I am not entirely convinced that the words miscellaneous, minor and unforeseen — I should not even be asking this question of you — apply to “and other requirements,” and I will pursue that to find out if I am all wet.

In respect to what Senator Lynch-Staunton brought up, for example, the airline question, there are those who say that government should operate like a business, but government is not like a business. You have said that we should circumscribe somehow what contingency means and institute some kind of limit. I understand that it would be convenient to accountants — with all respect — and to everyone else it would be very neat too. Sometimes, though, government is not neat.

Have you given thought to the question of whether circumscribing contingencies is really practically applicable when the Crown must govern, after all? I am leaving aside the grants to sustainable development. However, as to the grant to the airline, assuming for the sake of the argument that there is ministerial authority to spend \$152 million, the events that brought that about could not possibly have been contemplated by anyone. The amounts that might have been involved if those things had happened in this country rather than somewhere else could have been \$152 billion.

There is no possible way of doing the kind of prudent forecasting with respect to contingency that I can do if I am a contractor building a building. I can say that if I get a 10 per cent contingency on this, I am safe, or 15, or whatever the number is, whatever business undertaking I make. Are you sure, when you say that we ought to put limits on contingencies, that that is really practically possible when it comes to the question of government?

**Ms Fraser:** I agree with you, senator, that it is impossible to predict all the expenditures. The government needs to have flexibility, and it is important that it have a contingencies vote such as this.

We are particularly concerned about grants. When we talk about payroll and other requirements, those are appropriations that already exist, and supplementing those is like the normal course of business, if you will. That, I think, is fine. Our issue here is with grants that have not been foreseen in other appropriations or may not have been foreseen in other appropriations. We think there should be clearer guidance on what is acceptable and what is considered “minor” in those cases.

Again, we recognize that there will be or could be situations that will fall outside. Everything cannot be neat and fall within the rules that accountants may like. We have suggested that there should be clearer guidelines and that, if exceptions need to be made to that, they be reported to Parliament and the reasons for

ministères avaient vraiment le pouvoir de dépenser même s'ils avaient le pouvoir législatif. C'est évidemment une question un peu technique.

**Le sénateur Banks:** Je vais vous poser une de ces merveilleuses questions hypothétiques. Comme vous l'avez entendu tout à l'heure, je ne suis pas convaincu que l'expression «diverses, mineures et imprévues» (je ne devrais même pas vous poser cette question) s'applique à la rubrique «autres exigences», et j'aimerais poursuivre cette discussion pour déterminer si j'ai tort.

En ce qui concerne la question sur les lignes aériennes soulevée par le sénateur Lynch-Staunton, par exemple, certains diront que le gouvernement devrait fonctionner comme une entreprise, mais le gouvernement n'est pas une entreprise. Vous avez dit que nous devrions circonscrire la définition du terme «dépenses imprévues» et établir une limite. Je comprends que cela serait très utile pour les comptables — sauf le respect que je leur dois — et pour bien d'autres aussi. Le fonctionnement d'un gouvernement ne peut pas toujours s'incliner à ce qu'il y a de plus simple.

Avez-vous considéré le côté pratique de la restriction des dépenses imprévues lorsque le gouvernement doit, après tout, gouverner? Je ne parle pas ici des subventions au titre du développement durable et si, à titre d'exemple, on admet qu'il y a un pouvoir ministériel de dépenser 152 millions de dollars dans le cas des lignes aériennes, personne n'aurait pu prévoir les événements qui se sont déroulés. Si ces événements s'étaient passés ici, les coûts auraient pu atteindre 152 milliards de dollars.

Il est impossible de faire les mêmes prévisions prudentes au sujet des dépenses imprévues que le ferait un entrepreneur lorsqu'il construit un édifice. Il peut décider qu'un taux pour éventualités de 10 p. 100 à telle rubrique est acceptable, 15 p. 100 à telle autre, et ainsi de suite pour n'importe quelle entreprise. Êtes-vous certaine qu'une politique de restriction des dépenses imprévues est une solution pratique lorsqu'on parle d'affaires gouvernementales?

**Mme Fraser:** Je suis d'accord avec vous, sénateur, qu'il est impossible de prédire toutes les dépenses. Le gouvernement se doit de garder une marge de manœuvre et il est important qu'il dispose d'un crédit pour éventualités comme celui-ci.

Nous nous préoccupons particulièrement des subventions. Les crédits salariaux et les autres exigences sont déjà établis et l'octroi de suppléments à ce titre est chose normale, si l'on peut dire. Et je crois que c'est bon. Ce qui nous inquiète ici, ce sont les subventions non prévues dans le cadre des autres crédits ou qui sont imprévues dans les autres crédits. Nous croyons que les directives devraient être plus claires en ce qui a trait à leur acceptabilité et à la définition de «dépenses mineures» dans ces cas.

Nous reconnaissons qu'il peut y avoir des situations qui ne se conforment pas aux normes définies. On ne peut pas toujours avoir affaire à des situations simples qui tombent dans le cadre des règles que souhaitent les comptables. Nous suggérons plutôt une clarification des lignes directrices et, si une exception

those exceptions be given. We do recognize that there could be situations that will fall most definitely outside any guidelines that could be developed.

**Senator Banks:** The guideline could say, "Here is the ceiling on contingent expenditures," and an unforeseen expenditure could arise that exceeds the guideline and occurs when parliamentary approval for the expenditure is not possible to achieve, such as prorogation, September 11 or whatever. What if the Government of Canada had been faced with an immediate urgent expenditure?

Let us say we had a limit of 2 per cent of the Main Estimates on contingencies, and something happened on September 11, God forbid, or some other date, that required the government to make, without being able to have recourse to Parliament, expenditures of \$15 billion, exceeding 2 per cent. There must be some authority for the government to be able to do that. If there were a ceiling on the contingency, the government would simply have to say: "We cannot respond because we have no parliamentary authority. We have reached the ceiling of the contingency vote." To be absurd, it would be like saying: "I am sorry your house is on fire, but there is nothing we can do about it."

**Ms Fraser:** I would ask Ms Smith to elaborate, but there is a limit on the contingencies vote now of \$750 million. The government would not have authority to spend more than that amount.

**Ms Smith:** That is correct. They could spend up to the \$750 million, but until Supplementary Estimates are passed and it is reimbursed —

**The Chairman:** The fact that it is a revolving fund and that the vote is replenished has led to a situation. We have the numbers here in that old 1989 document that take us from 1974-75 to 1987-88. In the last of those years, the level of the vote, which was .95 per cent of Main Estimates, was \$360 million, but allocations from it were \$593 million. In every year between 1974-75 and 1987-88, the allocations very considerably exceeded the actual vote level because of the replenishment.

**Senator Bolduc:** We must distinguish here between unforeseen expenditures and Supplementary Estimates. Of course, when the fall budget is prepared for the following February, proposals of the various ministries are analyzed. We know that when it is closed, let us say on December 15, the process goes on for other expenditures that will come. We do not discuss that because I think it is a normal thing. Parliament is not there.

The problem is that we spend money without parliamentary authority, or we use Vote 5 with such a large interpretation that we can do what we wish, and that is not acceptable. That is my feeling.

s'impose, que celle-ci puisse être portée à l'attention du Parlement avec les explications à l'appui. Nous convenons, cependant, qu'il y aura certainement des cas qui seront complètement à l'extérieur des balises établies.

**Le sénateur Banks:** Les directives pourraient prescrire un plafond imposé pour les dépenses imprévues. Il advient ensuite une dépense au-delà de ce montant, par exemple une prorogation, le 11 septembre ou tout autre événement, alors qu'il serait impossible d'obtenir une approbation parlementaire au moment critique. Qu'arriverait-il si le gouvernement du Canada devait faire face à une dépense urgente immédiate?

Supposons qu'une limite de 2 p. 100 est imposée pour les dépenses imprévues dans le cadre du Budget principal des dépenses. Une situation comme celle du 11 septembre (Dieu nous en protège) ou toute autre date se présente et le gouvernement doit engager une dépense de 15 milliards de dollars, donc au-delà des 2 p. 100, sans pouvoir recourir à l'approbation du Parlement. Il faut que le gouvernement dispose d'un moyen de faire cette dépense. Sinon, le plafond des dépenses imprévues obligerait le gouvernement à réagir de la façon suivante: «Nous ne pouvons pas donner suite à votre requête parce que nous ne disposons pas de l'approbation parlementaire. Nous avons atteint le plafond des crédits pour éventualités.» Poussé à l'extrême, cela reviendrait à dire ceci: «Nous regrettons que votre maison soit en flammes, mais nous ne pouvons rien faire pour vous aider.»

**Mme Fraser:** Je vais demander à Mme Smith de commenter, mais les crédits pour éventualités sont déjà limités à 750 millions de dollars. Le gouvernement n'a pas l'autorisation d'en dépenser plus.

**Mme Smith:** C'est exact. Le gouvernement peut dépenser jusqu'à concurrence de 750 millions de dollars, mais jusqu'à ce que les budgets supplémentaires soient adoptés et remboursés...

**Le président:** Le fait que ce soit un fonds renouvelable et que le crédit est renfloué pose un problème. Nous avons ici un document daté de 1989 qui présente les données de 1974-1975 à 1987-1988. Dans les deux dernières années en cause, le niveau du crédit, qui était à 0,95 p. 100 du Budget principal des dépenses, était de 360 millions de dollars tandis que les allocations se chiffraient à 593 millions de dollars. À chaque année entre 1974-1975 et 1987-1988, les allocations dépassaient considérablement le taux réel du crédit, et ce, à cause des renflouements.

**Le sénateur Bolduc:** Nous devons faire la distinction ici entre les crédits pour éventualités et les budgets supplémentaires. Bien sûr, lorsqu'on prépare le budget à l'automne en prévision du mois de février suivant, les propositions des divers ministères sont analysées. Nous savons que lorsque le budget est arrêté, disons le 15 décembre, le processus se poursuit pour les dépenses à venir. Nous n'en discutons pas parce que c'est le cours normal des choses. Le Parlement ne siège pas.

Le problème qui se pose, c'est que nous dépensons de l'argent sans l'approbation du Parlement ou nous utilisons une interprétation si large du crédit 5 que nous pouvons faire à notre guise, et cela n'est pas acceptable. C'est mon avis.



**Senator Mahovlich:** I do not know if this is a question for your legal counsel or not. What changes would you recommend in the phrase "miscellaneous minor and unforeseen expenses"? What would you recommend to government, or do you feel that it is not up to you to recommend anything?

**Ms Fraser:** We are not proposing that the law itself be changed. We are proposing that there be clearer guidance to the Treasury Board secretariat. When we did our audit, each analyst had his or her own interpretation of what that meant, so we think there should be a standard guidance interpretation given to analysts, a guideline, if you will, as to how to interpret that phrase.

**Senator Mahovlich:** Do any grants go out as loans? For example, if the airlines turn things around, would they return the \$150 million? Has that ever happened?

**Ms Fraser:** This program was a grant to the airlines, not a repayable loan. It was to compensate for certain costs or losses they had incurred during the time that the airspace was closed. It is not a repayable loan.

**Senator Cools:** I was just saying to my friend Senator Mahovlich that "grant" has a particular meaning in Parliament. It is a gift with conditions on it.

**Senator Tunney:** You may be aware that the government seemed to have been generous in their grant to Air Canada as a result of September 11. I think yesterday's press carried a story that the government was asking for quite a block of it to be returned. However, here is the difficulty in estimating or foreseeing a lot of things. I am thinking now of the Ice Storm. There was immediate need for governments to get in there and provide some relief. I am thinking of last summer's drought, when farmers, especially in the Prairies, were devastated and needed money to get them through, even until the time when the federal government could appropriate. Do you think there should be exceptions allowed, to exceed what we consider unforeseen and minor or to go over the perception of minor?

**Ms Fraser:** We are aware of the program to the airlines. As you may have seen, we were asked to review the claim made by Air Canada or Transport Canada's interpretation of some of the rules around that. That was a very specific program that allowed certain expenses to be compensated, if you will, by the government. In that case, because of the urgent need for the money, the department paid out a percentage of the claim immediately, then conducted the audit, and then made a final payment to the people who were claiming. In the case of Air Canada, that initial payment was higher than the amount that was finally determined at the end, which was I presume a pretty unusual situation. I think in most cases there was an additional

**Le sénateur Mahovlich:** Je ne sais pas si ma question doit plutôt être adressée à votre conseillère juridique. Quelles modifications recommanderiez-vous à la phrase «dépenses diverses, mineures et imprévues»? Que recommanderiez-vous au gouvernement ou pensez-vous qu'il ne vous appartient pas de faire de telles recommandations?

**Mme Fraser:** Nous ne proposons pas que la loi elle-même soit changée. Nous suggérons plutôt une clarification des lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor. Lors de la vérification, chacun des analystes avait un point de vue différent sur ce que cela voulait dire; nous croyons donc qu'il devrait y avoir des directives normalisées d'interprétation à la disposition des analystes pour, ainsi dire, les aider à faire cette interprétation.

**Le sénateur Mahovlich:** Est-il possible que certaines subventions soient octroyées à titre de prêts? Par exemple, si les lignes aériennes arrivent à renverser la situation, seraient-elles appelées à remettre les 150 millions de dollars? Est-ce déjà arrivé?

**Mme Fraser:** Le programme en vertu duquel on a accordé une subvention aux lignes aériennes n'est pas un prêt. Le but était de les indemniser pour certaines dépenses engagées et pertes subies pendant la période de fermeture de l'espace aérien. Ce n'est pas un prêt remboursable.

**Le sénateur Cools:** Je disais justement à mon ami le sénateur Mahovlich que le mot «subvention» avait une signification particulière au Parlement. C'est un cadeau assorti de conditions.

**Le sénateur Tunney:** Vous savez sans doute que le gouvernement a semblé généreux envers Air Canada dans l'attribution d'une subvention à la suite du 11 septembre. Les journaux d'hier, je crois, rapportent que le gouvernement exigerait maintenant le retour d'une bonne portion de cette subvention. Toutefois, il est très difficile d'estimer ou de prévoir bien des choses. Rappelons-nous la crise du verglas alors qu'on a eu besoin d'une aide immédiate de la part des gouvernements. Rappelons-nous également la sécheresse de l'été dernier qui a donné un coup terrible aux agriculteurs, particulièrement ceux des Prairies, lesquels avaient un grand besoin d'aide financière avant même que le gouvernement puisse faire les allocations nécessaires. Pensez-vous qu'on devrait permettre des exceptions à la règle pour aller au-delà de ce qui est considéré comme dépenses imprévues et mineures ou au-delà de ce qu'on perçoit comme «mineur»?

**Mme Fraser:** Nous sommes bien au courant du cas des lignes aériennes. Comme vous le savez, on nous a demandé d'examiner la requête d'Air Canada et l'interprétation de certaines règles faite par Transports Canada à ce propos. C'était un programme très particulier qui a permis le remboursement de certaines dépenses par le gouvernement. Dans cette situation particulière, parce qu'il y avait un besoin d'argent urgent, le ministère a d'abord versé sur-le-champ une portion des réclamations; il a ensuite effectué les vérifications et a fait les débours finaux aux requérants. Dans le cas d'Air Canada, la somme initiale déboursée était au-delà du montant payable; je présume que c'est une situation hautement inhabituelle. Je crois que dans la majorité des autres cas, on a dû

final payment that went out. That seems to me an appropriate way of managing for an extraordinary event like that. They have to get the money out quickly.

As to the contingencies vote, as we mentioned earlier, the total of the vote is \$750 million. We are asking that some guidance be given with respect to each individual grant as to what would be an appropriate amount, what is minor and how minor is defined in this context.

**Senator Tunney:** Would you consider a limit being placed on the total sum of expenditures or on each expenditure, or do you have a preference about how that would go?

**Ms Fraser:** Because the vote itself is \$750 million, a total is placed on the amount that can be spent without receiving additional parliamentary approval to replenish the vote. We are suggesting, especially with respect to the question of grants payments, that guidance be given as to what is considered minor or miscellaneous.

**The Chairman:** On this technical issue that you raise, if I understand correctly, your suggestion is that in some of these cases, if Treasury Board simply wrote a cheque and sent out the money, that would be kosher. However, Treasury Board advancing the funds to a department that did not have spending authority in that particular instance creates a problem. I suppose that is a technical issue for Parliament.

On the other hand, I would not want to encourage the kind of practice you suggest, that is, Treasury Board writing cheques directly. It seems to me that could fudge somewhat the question of ministerial accountability. Treasury Board is a committee of cabinet. At least when money flows through a department, it flows through a department, and one can call to account a minister.

I would also be concerned about the direct flow of funds in that way so long as the guidelines and so forth are not considerably tightened up.

Do you have any comment on that?

**Ms Smith:** I do not have any.

**The Chairman:** Is how it flows a serious issue for you?

**Ms Fraser:** We raised the issue with the question of grants that were, we would speculate, not foreseen. When looking at the sustainable development ones, in a department that had a budget for grants of \$600,000 and then made a grant of \$25 million, one could question what authority that department had to make that grant to spend that money. We are raising the issue in that specific context. I would hope that these transactions are few and exceptional, but it would be worth having those cases brought to the attention of Parliament when there is an anomaly like that.

**Senator Cools:** I wanted to follow up on Senator Banks' question and the statement from the Auditor General that the contingencies vote quantum is limited to \$750 million. I also

faire un paiement supplémentaire final. Cela m'apparaît comme la manière appropriée de gérer une telle situation. On doit pouvoir faire le débours rapidement.

En ce qui concerne le crédit pour éventualités, tel que déjà mentionné, le montant total est de 750 millions de dollars. Nous demandons des directives en ce qui concerne chaque subvention, c'est-à-dire le montant approprié, ce qui est une «dépense mineure» et comment définir ce dernier terme dans le présent contexte.

**Le sénateur Tunney:** Songeriez-vous à limiter le montant total des dépenses ou chaque dépense individuelle? Avez-vous une préférence à ce sujet?

**Mme Fraser:** Parce que le total du crédit est de 750 millions de dollars, il y a déjà une limite aux dépenses qui peuvent être engagées sans approbation supplémentaire du Parlement pour renflouer les crédits. Nous demandons des directives dans la définition du terme «dépenses diverses et mineures» surtout en ce qui a trait aux subventions.

**Le président:** La question technique que vous soulevez, si je la comprends bien, est que dans certains cas, si le Conseil du Trésor émet un chèque et fait un paiement, ce serait acceptable. Toutefois, si le Conseil du Trésor avance des fonds à un ministère qui n'a pas le pouvoir de dépenser dans une situation donnée, cela entraînerait un problème. C'est peut-être une question technique à poser au Parlement.

Par contre, j'hésite à encourager la pratique que vous suggérez, c'est-à-dire que le Conseil du Trésor se mette à faire des chèques directement aux ministères. Il me semble que cette pratique embrouillerait la question de la responsabilité de ceux-ci. Le Conseil du Trésor est un comité qui relève du Cabinet. Au moins, lorsque l'argent passe par le ministère, le ministre en question devient responsable des fonds et peut être tenu d'en rendre compte.

Ce genre de débours direct me préoccupera jusqu'à ce que les directives et le processus soient considérablement resserrés.

Avez-vous des commentaires à ce propos?

**Mme Smith:** Non.

**Le président:** Est-ce que la question du processus de débours est importante pour vous?

**Mme Fraser:** Nous avons soulevé la question des subventions soi-disant imprévues. Si on prend l'exemple des subventions pour le développement durable, le ministère avait un budget de subventions de 600 000 dollars, mais a effectivement accordé une subvention de 25 millions de dollars. Ceci nous amène à nous demander de quel pouvoir disposait le ministère pour dépenser cette somme. Nous soulevons la question dans ce contexte spécifique. J'espère bien que ces opérations sont rares et exceptionnelles, mais il est utile de ramener ces cas anormaux devant le Parlement.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais poursuivre la question du sénateur Banks et la réponse de la vérificatrice générale au sujet de la limite du crédit pour éventualités qui est fixée à



believe that that quantum is determined as a percentage of a total. I believe the total is 1.4 per cent or 1.3 per cent, or something like that, of Main Estimates. That is something we should reacquaint ourselves with. I may be wrong, but I know I am absolutely correct on the \$750 million. However, we should know how that sum is arrived at because it is important that we know these processes.

To clarify my earlier question about disagreements on substantive issues, my concern is that the audit tool is a very powerful one, and the term "audit" conjures up in the public mind all manner of negatives about corruption, graft, probity and so forth. It is such a powerful tool that we must be careful and sensitive when at this committee we speak under the rubric of audit to not conjure up negativities, when, in fact, we are trying to look at better ways to be able to deliver this business of governance.

I wanted to make that clear because some of the headlines I read a few days ago on the launching of your report terrified me. One of them even said \$7 billion lost, or something like that. It has nothing to do with you, but I am mindful of the atmosphere we work in. We all share the goal of wanting to do a good job, and we want Treasury Board, Parliament and our committee to do the best job.

We are dealing with a difficult balancing act. In respect of the principles, we are balancing, on the one hand, what we used to call the "financial initiatives of the Crown" — what the government, the King, can spend. That spending is also balanced on the other side by the phenomenon of parliamentary control of the purse and ministerial responsibility. I wanted to clarify that in case I had created some confusion.

**Senator Banks:** Senator Cools and others raised earlier the limitation on the contingency vote. It is arbitrary to Parliament; is it not? That is to say, theoretically, Parliament can move that percentage of its Main Estimates, which will be contained in the contingencies, up or down. Am I right? It is different all the time.

**Ms Fraser:** That is correct. I do not know how it was determined; however, you are correct, senator, Parliament can determine if there should be more or less in that vote.

I agree fully with Senator Cools that audit, by its nature, tends to focus on things that need improvement, and when in the public domain they become sensationalized, we may pick up more the negative than the positive. It is important for us to strive in our reports to be balanced and to indicate where there is good practice.

**Senator Cools:** I am aware of that.

**Ms Fraser:** I appreciate your concern.

750 millions de dollars. Je crois également que cette limite est déterminée à partir du pourcentage d'un total. Il me semble que ce total est de 1,4 p. 100 ou 1,3 p. 100, ou un chiffre semblable, du Budget principal des dépenses. C'est un sujet qu'il nous faudra revoir. Je me trompe peut-être sur les pourcentages, mais je suis certaine en ce qui concerne les 750 millions de dollars. Toutefois, il faut savoir comment ce montant est déterminé parce qu'il est important de bien comprendre le processus.

J'aimerais éclaircir l'objet de mon intervention au sujet des désaccords sur les questions de fond. Ma préoccupation est que l'outil de vérification est parmi les plus puissants et aux yeux du public, le mot «vérification» revêt souvent toutes sortes de connotations négatives de corruption, d'escroquerie, de probité et ainsi de suite. C'est un outil si puissant que nous, les membres du comité, devons l'utiliser avec soin et être sensibles à son effet pour éviter de donner naissance à des perceptions négatives alors qu'en réalité nous désirons trouver de meilleures méthodes de gouverner.

Je tenais à apporter cette précision car les manchettes annonçant le dépôt de votre rapport il y a quelques jours m'ont terrifiée. L'une d'elles disait même 7 milliards de dollars perdus ou quelque chose du genre. Vous n'en êtes pas responsable, mais je tenais à rappeler le contexte dans lequel nous travaillons. Chacun souhaite accomplir son travail au meilleur de ses habiletés et nous désirons que le Conseil du Trésor, le Parlement et notre comité en fassent autant.

C'est une question d'équilibre de responsabilités très difficile à atteindre. En ce qui concerne les principes, nous équilibrons d'une part ce que nous appelions anciennement les «initiatives financières de la Couronne», c'est-à-dire ce que le gouvernement, le roi, pouvait dépenser. D'autre part, ces dépenses sont contrebalancées par le phénomène du contrôle parlementaire des fonds publics et par le mandat ministériel. Je voulais faire ces précisions pour éviter toute confusion.

**Le sénateur Banks:** Le sénateur Cools, entre autres, a soulevé la question de la limite imposée au crédit pour éventualités. N'est-ce pas un montant fixé arbitrairement par le Parlement? C'est-à-dire que, théoriquement, le Parlement pourrait modifier soit à la hausse, soit à la baisse le pourcentage de son Budget principal des dépenses au titre des éventualités. Ai-je raison? Ce n'est jamais pareil.

**Mme Fraser:** C'est exact. Je ne suis pas au courant de la façon dont le montant est fixé. Toutefois, vous avez raison, sénateur, le Parlement peut décider d'augmenter ou de réduire le montant de ce crédit.

Je suis parfaitement d'accord avec le sénateur Cools en ce qui concerne l'effet de la vérification qui, de par sa nature, a tendance à être axée sur les éléments à améliorer. Dans le domaine public, ces éléments revêtent souvent un caractère sensationnel et les perceptions sont souvent plus négatives que positives. Il est donc important que nos rapports soient équilibrés et indiquent où les bonnes pratiques existent.

**Le sénateur Cools:** Je suis consciente de cela.

**Mme Fraser:** J'apprécie votre intérêt à ce sujet.

**Senator Cools:** Disagreement is good. I believe that opinions should come forward, and they should be welcomed and well received. I just wish to be clear on what the disagreements are founded upon.

**The Chairman:** Ms Fraser, I do not want you to leave without giving you the opportunity to comment, if you wish to do so, on the remarks of Professor Donald Savoie, both about you — that is, your office — and about us. About you, about your office, he says:

...too many people forget the Auditor General's Office is a "bean-counting" outfit and that the recommendations on government policy should be taken with a grain of salt.

The article further quotes Mr. Savoie as saying:

"Everyone assumes that the Auditor General is the good guy, or gal," he continued. "That's the basic assumption. But often [Auditor General reports] are misguided and unprofessional."

Then, more seriously, he says that "Parliament is no longer capable of playing such a role," the role to which Senator Cools refers, of holding the government accountable. He says:

"The greater question is that whether she should be making the case that everything must be voted and held accountable....We spend about \$160-billion a year. Who pretends Parliament still holds everybody to account for [that money]? Who are we trying to kid here? It worked 100 years ago when the government was small and accessible and understood."

Arguing that today most issues fall "outside the purview of Parliament," he added that "Parliament was designed for an era when things were simple and manageable. That's when Parliament and government worked well together."

**Senator Cools:** Who wrote that article?

**The Chairman:** The article was written by a reporter who quotes Professor Donald Savoie. It is in the April 22 edition of *The Hill Times*.

**Ms Fraser:** I have many comments I could make on that article. I would encourage the senators to read the editorial in the same edition, which takes a different view. I have no difficulty with people criticizing the office. That is part of becoming better.

I do take great exception to being called "unprofessional." In every audit we do, we agree on our criteria with the departments before we audit. We review all our findings with departments. We review the tone of our reports with them. I would suggest that in almost 90 per cent of our audits departments are in agreement with our findings.

**Le sénateur Cools:** La divergence d'opinions est bonne. Je crois qu'on doit exprimer ses opinions et que celles-ci doivent être encouragées et acceptées. Je voulais simplement préciser l'origine de la divergence d'opinions.

**Le président:** Avant que vous ne partiez, madame Fraser, j'aimerais vous donner l'occasion de commenter, si vous le désirez, les remarques du professeur Donald Savoie sur vous, c'est-à-dire votre service, et sur nous. En ce qui concerne votre service, il dit:

Trop de gens oublient que le bureau de la vérificatrice générale est un piège des chiffres et qu'on ne doit pas prendre ses recommandations sur les politiques gouvernementales au pied de la lettre.

Plus loin, M. Savoie dit ceci:

Tout le monde présume que le bureau du vérificateur général ou de la vérificatrice générale est vertueux. C'est l'hypothèse de départ. Souvent par contre, (les rapports de vérification) sont peu judicieux et manquent de professionnalisme.

Paroles encore plus sérieuses, il dit ceci: «le Parlement n'est plus en mesure de jouer son rôle», soit celui de responsabiliser le gouvernement, dont parlait le sénateur Cools. De plus, il dit:

«La question fondamentale est la suivante: La vérificatrice générale ne devrait-elle pas établir le bien-fondé d'une pratique où tout doit faire l'objet d'une approbation et être imputable? Nous dépensons environ 160 milliards de dollars par année. Qui peut prétendre que le Parlement tient chacun responsable (des sommes octroyées)? Qui essaie-t-on de berner ici? Cela était peut-être efficace il y a 100 ans alors que le gouvernement était petit, abordable et compris.»

Ajoutant à son argument que la majorité des questions «ne sont pas du ressort du Parlement», il dit: «Le Parlement a été conçu à une époque où les choses étaient simples et contrôlables. C'est l'époque où le Parlement et le gouvernement travaillaient bien ensemble.»

**Le sénateur Cools:** Qui est l'auteur de cet article?

**Le président:** L'auteur est un journaliste qui citait le professeur Donald Savoie. L'article a été publié dans l'édition du 22 avril du journal *The Hill Times*.

**Mme Fraser:** Je pourrais faire plusieurs commentaires au sujet de cet article. J'invite d'ailleurs tous les sénateurs à lire dans la même édition un éditorial qui prend la position opposée. Je ne m'oppose pas à ce qu'on critique mon bureau. Cela fait partie de notre objectif d'amélioration.

Par contre, je m'oppose à ce qu'on nous accuse de «manque de professionnalisme». Avant d'entamer une vérification, nous nous entendons avec le ministère intéressé sur les critères à favoriser. Nous examinons toutes nos constatations de pair avec ces ministères. Nous examinons également avec eux le ton de notre rapport. J'ose dire que, dans 90 p. 100 des cas, les ministères endossent les résultats de nos vérifications.



Professor Savoie did not review his comments with us before he made them.

**Senator Cools:** If the Auditor General wants to respond further, we should give her full opportunity to respond. I have not looked at this.

**The Chairman:** She will be back another day.

**Senator Cools:** I will certainly now take a look at it. Honourable senators should know that the Auditor General's office works in constant consultation with Treasury Board, and these facts are not always known or understood by large numbers of people. There is constant exchange, dialogue and meetings, from what I understand.

**Senator Doody:** Has the Auditor General's office had an opportunity to compare the Canadian government's use of contingency Vote 5 with contingency votes in other jurisdictions? Australia or the United Kingdom probably has contingencies, too, from time to time. Do you know whether their use of the vote would be somewhat different from ours?

**Ms Fraser:** We did not conduct that kind of research when we did this audit.

**Senator Bolduc:** Would it be possible to have in a few years a comparative view in that respect?

**Ms Fraser:** Perhaps. I do not want to commit to delivering a product, but it could be interesting to look at in a few years.

**Senator Bolduc:** It would be a wonderful opportunity for one of your principals to go to Australia in February.

**The Chairman:** Thank you, witnesses. As usual, this has been an insightful and interesting morning.

The committee adjourned.

Le professeur Savoie ne nous a pas consultés avant de faire ses commentaires.

**Le sénateur Cools:** Si la vérificatrice générale désire faire de plus amples commentaires, je crois que nous devrions lui en donner l'occasion. Je n'avais pas lu l'article.

**Le président:** Elle reviendra à une prochaine séance.

**Le sénateur Cools:** Je lirai certainement l'article. Pour l'information des honorables sénateurs, on doit préciser que le bureau de la vérificatrice générale travaille toujours en consultation avec le Conseil du Trésor et que cet état de choses n'est pas toujours connu ni compris de bien des gens. D'après ce que j'ai compris, il y a constamment des échanges d'informations, des réunions et un dialogue.

**Le sénateur Doody:** Est-ce que le bureau de la vérificatrice générale a eu l'occasion de comparer le crédit 5 pour éventualités canadien aux crédits pour éventualités dans d'autres États? L'Australie ou le Royaume-Uni aurait sûrement recours aux crédits pour éventualités de temps à autre. Savez-vous si leur utilisation de tels crédits serait différente de la nôtre?

**Mme Fraser:** Nous n'avions pas effectué ce genre de recherche au moment de cette vérification.

**Le sénateur Bolduc:** Pensez-vous publier un tel document comparatif d'ici quelques années?

**Mme Fraser:** Peut-être. Je ne voudrais pas m'engager à livrer un produit spécifique, mais il serait peut-être intéressant de consulter ce genre d'information à l'avenir.

**Le sénateur Bolduc:** Ce serait une merveilleuse occasion pour un de vos cadres de se rendre en Australie au mois de février.

**Le président:** Nous remercions les témoins. Comme d'habitude, cette séance a été des plus instructives et intéressantes.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada – Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

#### WITNESSES

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Sheila Fraser, Auditor General;  
John Hodgins, Principal;  
Anne-Marie Smith, Principal.

#### TÉMOINS

*Du Bureau du vérificateur général du Canada:*

Sheila Fraser, vérificatrice générale;  
John Hodgins, directeur principal;  
Anne-Marie Smith, directrice principale.



First Session  
Thirty-Seventh Parliament, 2001-02

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY

---

Wednesday, May 1, 2002

---

Issue No. 38

### Third meeting on:

The examination of the Main Estimates for  
the fiscal year ending March 31, 2003.  
(Second meeting on Government Contingencies Vote)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-septième législature, 2001-2002

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY

---

Le mercredi 1<sup>er</sup> mai 2002

---

Fascicule n° 38

### Troisième réunion concernant:

L'étude du Budget principal des dépenses pour  
l'exercice se terminant le 31 mars 2003.  
(Deuxième réunion concernant le Credit  
pour éventualités du gouvernement)

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)





STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, *Chairman*  
The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton (or Kinsella, P.C.)
Doody	Mahovlich
Finnerty	Stratton
Fraser	Tunney

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*April 24, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray  
*Vice-présidente:* L'honorable Anne C. Cools  
et

Les honorables sénateurs:

Banks	Furey
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Doody	Mahovlich
Finnerty	Stratton
Fraser	Tunney

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 24 avril 2002*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, May 01, 2002  
(51)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:47 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Murray presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Lynch-Staunton, Mahovlich, Murray, Stratton and Tunney (9).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 6, 2002, the committee continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2003.

**WITNESSES:**

*From the Treasury Board Secretariat:*

Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch;

David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Comptrollership Branch.

The committee continued its examination of the Government Contingencies vote — Treasury Board Vote 5.

Mr. Neville made an opening statement and with Mr. Bickerton answered questions from members of the committee.

At 7:34 p.m., committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:****PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> mai 2002  
(51)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 47, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Lynch-Staunton, Mahovlich, Murray, Stratton et Tunney (9).

*Également présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 6 mars 2002, le comité poursuit son étude du Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.

**TÉMOINS:**

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction de la fonction de contrôleur;

David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur.

Le comité poursuit son étude du Crédit pour éventualités du gouvernement — Crédit n° 5 du Conseil du Trésor.

M. Neville fait une déclaration et, avec l'aide de M. Bickerton, répond aux questions des membres du comité.

À 19 h 34, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 1, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:45 p.m. to examine the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2003 Treasury Board Vote 5 — Government Contingencies.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Last week, honourable senators, we heard from the Auditor General pursuant to a report she had tabled in the House of Commons and we are continuing tonight with our friends from the Treasury Board Secretariat.

A week from tonight the now outgoing secretary of the Treasury Board, Mr. Frank Clayton, will be here with officials who are well known to you.

I understand that Mr. Neville will make an opening statement.

**Mr. Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch, Treasury Board Secretariat:** Mr. Chairman, honourable senators, thank you for the opportunity to meet with you today to participate in your deliberations surrounding the use of Treasury Board Vote 5.

At the same time, given its currency, I would like to respond to the recent report of the Auditor General, in particular, her audit note in chapter 8 relating to the use of the government's contingencies vote, TB Vote 5.

With me today is Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations & Estimates Directorate, who recently met with you to answer your questions related to the Main Estimates for 2002-03 and the related appropriation bill for interim supply.

Having appeared before your committee on a number of occasions over the years, I am familiar with some of your interests and concerns relating to the use of Treasury Board Vote 5, Government Contingencies. The interest of committees in the other place has also been noted.

In her recent report, the Auditor General outlines a chronology of events relating to past and present issues stemming from the use of TB Vote 5, as well as her observations and those of her predecessors. I thought it would be useful to describe the meaning of the elements of the wording associated with TB Vote 5. This might help focus the discussion and help explain what we believe Parliament has approved through this vote wording.

While I may paraphrase the actual wording, I will cover all the elements. The vote wording allows, subject to approval of the Treasury Board, for two basic situations. The first is the supplementing of other appropriations on a permanent basis to

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 45 pour examiner le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003, soit le crédit 5 du Conseil du Trésor — Éventualités du gouvernement.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, la semaine dernière nous avons reçu la vérificatrice générale pour l'interroger au sujet d'un rapport qu'elle a déposé à la Chambre des communes, et ce soir, toujours dans le cadre de notre examen du Budget des dépenses, nous accueillons nos amis du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Dans une semaine, le secrétaire sortant du Conseil du Trésor, M. Frank Clayton, comparaitra devant le comité en compagnie de ses collaborateurs, qui vous sont bien connus.

Je crois savoir que M. Neville compte faire une déclaration liminaire.

**M. Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction de la fonction de contrôleur, Secrétariat du Conseil du Trésor:** Monsieur le président, honorables sénateurs, merci pour l'occasion qui m'est donnée ce soir de participer à vos délibérations touchant le crédit 5, Conseil du Trésor, du Budget des dépenses.

En même temps, comme il s'agit d'un sujet d'actualité, j'aimerais réagir au récent rapport de la vérificatrice générale, et notamment ses notes de vérification au chapitre 8 touchant le recours au crédit 5 du Conseil du Trésor pour les éventualités du gouvernement.

Je suis accompagné de M. David Bickerton, directeur général, Division des opérations et prévisions des dépenses, qui vous a récemment rencontrés pour répondre à vos questions touchant le Budget principal des dépenses de 2002-2003 et le projet de loi de crédits provisoires y afférents.

Comme j'ai eu l'occasion au fil des ans de témoigner devant le comité à plusieurs reprises, j'ai une bonne idée de la nature de vos intérêts et préoccupations concernant le recours au crédit 5 du Conseil du Trésor pour éventualités du gouvernement. Nous avons également pris bonne note de l'intérêt que portent les comités de la Chambre des communes à cette question.

Dans son récent rapport, la vérificatrice générale explique une série d'événements liés à des problèmes passés et présents découlant de l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor, et elle présente ses observations ainsi que celles de ses prédécesseurs. J'ai pensé qu'il serait utile de vous expliquer les divers éléments du libellé du crédit 5 du Conseil du Trésor, Éventualités du gouvernement. Cela pourrait contribuer à orienter la discussion et à expliquer ce que le Parlement a approuvé, à notre avis, en adoptant ce libellé.

Même si je vais me permettre de paraphraser la formulation actuelle, je compte en couvrir tous les éléments. Le libellé du crédit permet, sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, de faire essentiellement deux choses: d'abord, de suppléer à

cover pay list shortfalls and other requirements generally at year-end. The second is to provide temporary authority and financing during the course of the fiscal year for miscellaneous, minor and unforeseen expenses not otherwise provided for.

A third element of the vote allows for awards made under the Public Service Inventions Act. This is a seldom-used mechanism whereby the government can make payments to public servants for inventions made during their employment in the public service and which were patented by the government.

The vote wording also provides the authority to reuse any sums allotted for temporary requirements by ensuring that this appropriation is repaid from other appropriations once Parliament's approval is obtained.

While this may appear to be a long explanation, it is nevertheless critical to the understanding of the use of this vote by the government.

[Translation]

The use of the authority granted through Vote 5 has always been more restrictive than the uses authorized by Parliament. The vote wording is broad to allow the government to respond to unforeseen circumstances.

There are many things that could be permanently charged to Vote 5, but the government has used it as a temporary financing mechanism to deal with urgent and unforeseen matters that require government financing. Most of the monies appropriated to this vote on an annual basis actually lapse at the end of the year. I will return to this point later in my remarks.

The Treasury Board Secretariat has always considered the interests of all parties in any area of its responsibilities with the utmost seriousness. As in the past, we will continue to deal with the issues and concerns that are being raised.

Treasury Board Vote 5 was established as a vehicle to provide flexibility to deal with required adjustments to planned government spending during the fiscal year. In the majority of cases, access to Vote 5 is intended to provide temporary financing of departmental requests to meet urgent cash requirements. As such, it is an integral part of the parliamentary supply process.

[English]

The Treasury Board and its secretariat respects the parliamentary supply process and reviews each and every case where departments request access to TB Vote 5. There were a number of instances in the past where concerns have been raised on the use of Vote 5 and the Treasury Board Secretariat has responded to each instance.

d'autres crédits, de façon permanente, afin de combler un déficit au chapitre de la rémunération ou de répondre à d'autres besoins en fin d'année; et deuxièmement, de prévoir une autorisation de financement provisoire en cours d'exercice afin de couvrir diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été prévues.

Un troisième élément du crédit prévoit la remise de primes aux termes de la Loi sur les inventions des fonctionnaires. En vertu de ce mécanisme rarement utilisé, le gouvernement peut verser un montant à des fonctionnaires pour des inventions créées dans le cadre de leur emploi à la fonction publique et brevetées par le gouvernement.

Le libellé du crédit accorde également l'autorisation de réutiliser les sommes attribuées pour des besoins temporaires en veillant à ce que ce crédit soit remboursé au moyen d'autres crédits une fois que l'autorisation du Parlement est obtenue.

Même si cette explication peut sembler longue, elle est essentielle pour comprendre la façon dont ce crédit est utilisé par le gouvernement.

[Français]

Le recours à l'autorisation accordée aux termes du crédit 5 a toujours été plus restrictif que les utilisations autorisées par le Parlement. Le libellé du crédit est général de façon à permettre au gouvernement de faire face aux imprévus.

De nombreuses dépenses pourraient être imputées en permanence au crédit 5, mais le gouvernement l'utilise comme un mécanisme de financement temporaire qui permet de composer avec les problèmes urgents et imprévus que le gouvernement doit financer. La plupart des sommes portées à ce crédit de façon annuelle sont inutilisées à la fin de l'exercice. J'y reviendrai.

Le secrétariat du Conseil du Trésor a toujours pris en considération avec le plus grand sérieux les intérêts de toutes les parties et ce, dans tous ses secteurs de responsabilités. Comme par le passé, nous continuerons de nous attaquer aux problèmes et aux préoccupations soulevés.

Le crédit 5 du Conseil du Trésor a été créé à titre de mécanisme assez souple pour permettre de composer avec les rajustements à apporter aux dépenses publiques prévues pour l'exercice. Dans la majorité des cas, l'accès au crédit 5 a pour objet de prévoir un financement temporaire des demandes ministérielles afin de satisfaire aux besoins de trésorerie urgents. À ce titre, le crédit fait partie intégrante du processus parlementaire d'affectation de crédits.

[Traduction]

Le Conseil du Trésor et son Secrétariat respectent le processus parlementaire d'affectation de crédits et ils examinent chacun des cas pour lesquels des ministères demandent l'accès au crédit 5 du Conseil du Trésor. Certaines préoccupations ont déjà été exprimées au sujet de l'utilisation du crédit 5, et le Secrétariat du Conseil du Trésor y a toujours répondu.



Access to Vote 5 is carefully controlled, particularly in the case of new grants or increases to existing grants. These requests are approved only in exceptional circumstances when it is demonstrated that there is a need for government action, such as in the case of the response to the crisis in the airline industry. I will provide more background on that case in a moment.

The Treasury Board Secretariat uses specific criteria to judge the validity of these requests. I believe the Treasury Board Secretariat has managed this fund with an appropriate level of scrutiny and diligence and has always obtained the approval of the Treasury Board for requests to access Treasury Board Vote 5.

While recommending actions to be taken regarding the appropriate use of TB Vote 5, the Auditor General does acknowledge that the Treasury Board Secretariat has developed criteria to guide its staff. The criteria that were identified in a report to this committee in 1989 have evolved based on changing events.

I would like to describe the criteria used by the Treasury Board Secretariat in assessing requests for access to Vote 5. These are presented in exhibit 8.5 in the report published by the Auditor General in April 2002.

First, as the authority for payments out of the contingencies fund is contained in Vote 5 wording, all such payments must be fully consistent with that wording itself. That is, if necessary, they could be legitimate charges to Vote 5.

Second, as a general rule, permanent charges will not be made to the vote for requirements other than pay list shortfalls or awards under the Public Service Inventions Act. All other advances from the contingencies vote should be considered temporary advances to be covered by items included in subsequent Supplementary Estimates and reimbursed when the associated appropriation act is passed.

Third, when cash advances are requested to meet a financial requirement, Treasury Board must be assured that the payment is within the legal mandate of the department and that there is a valid cash requirement that must be met before Supplementary Estimates are approved.

Fourth, when making a transfer to provide authority for a payment, the Treasury Board must be satisfied that there is valid and sufficient reason why the payment must be made before normal parliamentary approval is received. If the payment could reasonably be deferred until Supplementary Estimates are tabled and parliamentary authority granted by an appropriation act, then the contingency funding should not be provided to grant such authority.

L'accès au crédit 5 est rigoureusement contrôlé, surtout dans le cas de nouvelles subventions ou de l'augmentation de subventions déjà accordées. Ces demandes ne sont approuvées que dans des circonstances exceptionnelles, quand il est établi que le gouvernement doit prendre certaines mesures, comme dans le cas de la réaction à la crise au sein du secteur du transport aérien. Je parlerai plus longuement de ce cas dans un instant.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor applique des critères particuliers afin de juger de la validité de ces demandes. J'estime que le Secrétariat du Conseil du Trésor a géré ce fonds avec la rigueur et la diligence nécessaires, et qu'il a toujours obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor pour les demandes d'accès au crédit 5 du Conseil du Trésor.

Même si elle recommande l'adoption de certaines mesures pour garantir l'utilisation appropriée du crédit 5 du Conseil du Trésor, la vérificatrice générale reconnaît que le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis au point des critères visant à orienter les membres de son personnel. Ces critères, qui ont été expliqués dans un rapport remis au comité en 1989, ont évolué en fonction du contexte.

J'aimerais décrire les critères utilisés par le SCT pour évaluer les demandes d'accès au crédit 5. Ces critères sont présentés dans la pièce 8.5 du rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale.

D'abord, comme l'autorisation de faire des paiements sur le fonds des éventualités est précisée dans le texte du crédit 5, tous ces paiements doivent être pleinement conformes à ce texte (autrement dit, si de tels paiements sont nécessaires, il pourrait s'agir d'imputations légitimes au crédit 5).

Deuxièmement, en règle générale, on n'imputera pas de dépenses permanentes au crédit pour les besoins autres que les déficits au chapitre de la rémunération ou les primes accordées en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires. Toutes les autres avances imputées au crédit pour éventualités doivent être considérées comme des avances temporaires devant être couvertes par des postes inscrits au Budget supplémentaire des dépenses et être remboursées lorsque la loi de crédit y afférente est adoptée.

Troisièmement, lorsque ces avances sont demandées pour faire face à un besoin financier, le Conseil du Trésor doit s'assurer que le paiement en question s'inscrit dans le cadre du mandat du ministère et qu'il existe un besoin de liquidités légitime devant être comblé avant l'approbation du Budget supplémentaire des dépenses.

Quatrièmement, lorsqu'il effectue un transfert afin de fournir une autorisation de paiement, le Conseil du Trésor doit être convaincu qu'il existe une raison valable et suffisante pour laquelle le paiement doit être fait avant que l'on ait reçu l'approbation normale du Parlement. Si le paiement peut raisonnablement être différé jusqu'au dépôt du Budget supplémentaire des dépenses et si l'autorisation du Parlement peut être accordée au moyen d'une loi de crédits, le financement des éventualités ne devrait pas être assuré pour accorder cette autorisation.

In 1996, the Treasury Board Secretariat added the following guidelines, and this is the fifth item in my list, Mr. Chairman: Sufficient funds must be available within Treasury Board Vote 5. Sixth, the existing departmental appropriated authority must be insufficient to cover existing requirements and those of the new initiatives — excluding grant items — until the end of the current supply period. Seventh, there must be a sense of urgency related to the initiative, such that the expenditure must be made prior to Parliament's approval of the item in an appropriation act. Finally, there must be a valid legally incorporated recipient in existence to which the grant is to be paid.

[Translation]

At this point, I would like to provide the committee with some context surrounding the evolution of the government Contingencies Vote. This vote has been around virtually since the time of Confederation. Furthermore, it has existed, with minor modifications, in its current form, since the mid-1970s.

First and foremost, I would like to point out that there are limits to what can be done. While the vote wording is broad, it should be noted that all transactions are subject to the approval of the Treasury Board. All requests for access to Treasury Board Vote 5 are based on submissions coming from departments that have been approved by their respective ministers.

The Treasury Board Secretariat, using the criteria that the Auditor General details in her note, assesses the requests and makes recommendations to the Treasury Board when the individual cases are considered. These were the circumstances with the three cases studies by the Auditor General for this note.

The criteria used by the Treasury Board Secretariat have, as a core, the criteria that were included in a report that was submitted to the Chair of this Committee in 1989. These criteria were specifically considered and approved by the Treasury Board of the day.

Additional criteria have been added over the years as issues and events warranted, and have been provided to the analysts of the Treasury Board Secretariat to assist them in their assessment of departmental requests.

[English]

I would like to address the second — and probably more essential — issue identified by the Auditor General, namely the use of Treasury Board Vote 5 to authorize the payment of grants in advance of the approval of Parliament.

As you are aware, Parliament deals with the issue of supply only three times during the course of the fiscal year. The first supply period ends on June 23. The government will shortly be introducing a supply bill to obtain the balance of the funds for the Main Estimates for 2002-03. The second period ends on December 10 and normally provides supply for the first

En 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor a ajouté les lignes directrices suivantes, et il s'agit là, monsieur le président, de mon cinquième point: les fonds prévus au crédit 5 du Conseil du Trésor doivent être suffisants. Sixièmement, l'affectation de fonds ministériels prévus doit être insuffisante pour couvrir les besoins existants et financer la nouvelle initiative (à l'exception des postes de subventions) jusqu'à la fin de la période visée par le crédit. Septièmement, l'initiative en question doit être jugée suffisamment urgente pour justifier que la dépense soit engagée avant que le Parlement n'approuve le poste budgétaire en question dans une loi de crédits en bonne et due forme. Enfin, il doit exister un bénéficiaire valable et légalement constitué auquel la subvention sera versée.

[Français]

J'aimerais établir le contexte ayant entouré l'évolution du crédit pour éventualités du gouvernement. Ce crédit existe pratiquement depuis les débuts de la Confédération. De plus, il existe dans sa forme actuelle, à quelques légères modifications près, depuis le milieu des années 70.

D'abord et avant tout, je tiens à signaler qu'il y a des limites à ce qu'il est possible de faire. Même si le libellé du crédit est général, il convient de signaler que toutes les opérations sont assujetties à l'approbation du Conseil du Trésor. Toutes les demandes d'accès au crédit 5 du Conseil du Trésor sont fondées sur des présentations provenant des ministères qui ont été approuvées par les ministres.

Le secrétariat du Conseil du Trésor, en appliquant les critères que la vérificatrice générale explique en détails de son observation, évalue les demandes et fait des recommandations au Conseil du Trésor au titre de l'étude de cas individuels. C'est ce qui s'est produit dans les trois cas étudiés par la vérificatrice générale pour l'observation en question.

Les critères appliqués par le Secrétariat du Conseil du Trésor sont, en grande partie, les critères qui étaient inclus dans un rapport présenté au président de ce comité en 1989. Ces critères ont été expressément examinés et ils ont été approuvés par le Conseil du Trésor de l'époque.

D'autres critères ont été ajoutés au fil des ans, à mesure que les problèmes et les événements le justifiaient, et ils ont été soumis aux analystes du Secrétariat du Conseil du Trésor afin de les aider à évaluer les demandes des ministères.

[Traduction]

Je voudrais maintenant aborder un deuxième problème, probablement plus essentiel, soulevé par la vérificatrice générale, à savoir l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor pour autoriser le paiement des subventions avant l'autorisation du Parlement.

Comme vous le savez, le Parlement ne traite des crédits que trois fois au cours de l'exercice. La première période de crédits prend fin le 3 juin. Le gouvernement déposera sous peu un projet de loi de crédits afin d'obtenir le reste des fonds prévus au Budget principal des dépenses de 2002-2003. La deuxième période prend fin le 10 décembre et elle prévoit habituellement les crédits du



Supplementary Estimates. The last supply period ends on March 26 and deals with final Supplementary Estimates and interim supply for the upcoming fiscal year.

While the government has an elaborate planning process that ensures that the majority of requirements are included in the Main Estimates in any given year, it is not always practical. Supplementary Estimates are, therefore, intended to provide additional spending for new programs or revisions to existing programs, including grants and contributions that occur too late for or outside of the main process.

Based on precedents established over decades, the government has, on occasion, used the authority in the vote wording to authorize new grants or increase existing grants. Ministers may request temporary authority access to Vote 5 funding on the basis that these payments are urgently required and cannot wait until the next Supplementary Estimates.

Accordingly, the Treasury Board Secretariat uses the criteria to determine if the item is a legitimate case and needs to be paid on an urgent basis. It also assesses the amount required to meet this urgent need. The amount available in Treasury Board Vote 5 is limited, and managed by the Treasury Board Secretariat.

In the case of submissions for new grants or increases to existing grants beyond the amounts existing in the Main Estimates, the practice has been to seek authority from Parliament in the next Supplementary Estimate.

The Auditor General, in the past, has expressed concerns about the use of Vote 5 and has asked that the government provide additional information on the payments made in advance of Parliamentarians' consideration of these items. In response to this concern, the government now provides a listing in each Supplementary Estimates of the amounts advanced from Vote 5. The references in the individual departments, including grant items, specify the fund were provided from Vote 5. This practice has been followed for more than 20 years.

I will cite one example that the Auditor General studied for this audit note. In October 2001, the Minister of Transport requested assistance to provide assistance to the airline industry to recover losses related to closure of Canadian air space as a result of the tragic events of September 11. This event was unforeseen. Reflecting the government's concern for the financial viability of the airline industry, the request was made and approved to provide immediate cash payments to the airline industry to

premier Budget supplémentaire des dépenses. La dernière période de crédits prend fin le 26 mars et vise le dernier Budget supplémentaire des dépenses et les crédits provisoires pour l'exercice à venir.

Même si le gouvernement a recours à un processus de planification rigoureux qui permet de veiller à ce que la majorité des nouveaux besoins en ressources soient inclus dans le Budget principal des dépenses pour une année donnée, ce processus n'est pas toujours pratique. Le Budget supplémentaire des dépenses a donc pour objet de prévoir des dépenses additionnelles pour financer de nouveaux programmes ou des révisions à des programmes existants, y compris des subventions et des contributions qui n'ont pas fait partie du processus de planification du Budget principal des dépenses ou qui surviennent trop tard pour y être incluses.

En se fondant sur les précédents établis au fil des ans, le gouvernement s'est prévalu à l'occasion de l'autorisation de dépenses que prévoit le texte du crédit pour autoriser de nouvelles subventions ou augmenter des subventions existantes. Les ministres peuvent demander une autorisation temporaire d'accès au crédit 5 quand des paiements sont urgents et ne peuvent attendre le Budget supplémentaire des dépenses suivant.

En conséquence, le Secrétariat du Conseil du Trésor applique les critères établis pour déterminer si le poste en question est justifié et s'il doit être payé de toute urgence. Le montant prévu au crédit 5 du Conseil du Trésor est limité et il est géré prudemment par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Dans le cas de présentations pour de nouvelles subventions ou pour augmenter des subventions existantes au-delà des montants précisés au Budget principal des dépenses, la pratique a toujours consisté à demander l'autorisation dans le Budget supplémentaire des dépenses suivant.

Par le passé, le vérificateur général a exprimé certaines préoccupations au sujet de l'utilisation du crédit 5, et a demandé que le gouvernement fournisse des renseignements additionnels concernant les paiements effectués avant que le Parlement ait étudié la demande. Afin de répondre à cette préoccupation, le gouvernement fournit désormais dans chaque Budget supplémentaire des dépenses une liste des montants avancés au titre du crédit 5. Les renvois inscrits pour chacun des ministères, y compris pour les subventions, précisent que les fonds proviennent du crédit 5. Cette pratique est observée depuis maintenant plus d'une vingtaine d'années.

Pour citer un des exemples étudiés par la vérificatrice générale au titre de son observation de vérification, une demande a été présentée par le ministre des Transports afin que le gouvernement vienne en aide au secteur du transport aérien pour compenser les pertes liées à la fermeture de l'espace aérien canadien par suite des attentats du 11 septembre. Cette tragédie était certainement imprévue. Compte tenu de l'inquiétude du gouvernement en ce qui a trait à la viabilité financière du secteur du transport aérien,

meet the ongoing operating costs during the six-day period in September when the cash flow was interrupted.

As the Auditor General said in her note, the Treasury Board Secretariat reviewed the request using the criteria and recommended access to Treasury Board Vote 5. This request was included in Supplementary Estimates (A) that were tabled in Parliament and passed by the Senate on December 10, 2001. The fact that this item was funded through access to Vote 5 was noted both in an explanatory note at the beginning of the Supplementary Estimates (A) and in the listing of the Transport Canada items. This is just one example of the type of review that goes on in assessing requests from departments.

[Translation]

The Treasury Board Secretariat currently has an approved total of \$750 million for allocation through Vote 5, Government Contingencies. This amount is temporarily allocated to departments based on specific approvals. Not all requests are approved. Any items so financed are identified separately and included in the next available Supplementary Estimates for Parliament's consideration and approval. Once the Supplementary Estimates are approved, these temporary amounts are returned to Treasury Board Vote 5.

I believe it is fair to say that the majority of the \$750 million annual appropriation actually lapses at the end of the fiscal year. The only permanent allocation that is made from Vote 5 is for pay-list shortfalls and other minor items.

For the Fiscal Year 2001-2002, it is expected that approximately 90 per cent of the annual appropriation of \$750 million will actually lapse. This reality is factored into the government's fiscal plan.

[English]

Finally, even the Auditor General indicates the special nature of this vote. She says in her note that the wording of Vote 5 recognizes that it is impossible to provide specific spending authority for every type of expenditure and that the government needs some flexibility to cover unforeseen expenses.

The Treasury Board Secretariat accepts the recommendation by the Auditor General and will review the criteria used to assess these types of requests and present a policy to Treasury Board ministers for approval. This will be available throughout the Treasury Board Secretariat, departments and agencies to assist everyone in their work.

une demande a été présentée et approuvée afin que les responsables de ce secteur puissent recevoir des paiements en espèces immédiats afin de couvrir leurs frais de fonctionnement permanents pour la période de six jours en septembre au cours de laquelle leurs rentrées de fonds ont été interrompues.

Comme l'a dit la vérificatrice générale dans sa note de vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor a examiné la demande en appliquant les critères établis et a recommandé l'accès au crédit 5 du Conseil du Trésor. Cette demande a été incluse dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) déposé au Parlement et adopté par le Sénat le 10 décembre 2001. Le fait que cette dépense ait été financée au moyen du crédit 5 a été signalé à la fois dans une note explicative figurant au début du Budget supplémentaire des dépenses (A) et dans la liste des postes budgétaires de Transports Canada. Ce n'est là qu'un exemple du genre d'examen qui se déroule dans le cadre de l'évaluation des demandes présentées par les ministères.

[Français]

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a approuvé en tout des affectations de 750 millions de dollars au moyen du crédit 5, éventualités du gouvernement. Ce montant est temporairement affecté aux ministères en fonction d'autorisations particulières. Les demandes ne sont pas toutes approuvées. Les postes ainsi financés sont précisés séparément et inclus dans le Budget supplémentaire des dépenses suivant, qui doit être soumis au Parlement et approuvé par celui-ci. Une fois que le Budget supplémentaire des dépenses est approuvé, ces montants temporaires sont retournés au crédit 5 du Conseil du Trésor.

Je crois pouvoir affirmer sans me tromper que la plus grande partie des 750 millions de dollars de crédits annuels demeurent inutilisés à la fin de l'exercice. La seule affectation permanente payée au moyen du crédit 5 couvre l'insuffisance au titre de la feuille de paie et autres menues dépenses.

Pour l'exercice 2001-2002, on prévoit qu'environ 90 p.100 des crédits annuels de 750 millions de dollars demeureront inutilisés. Le plan financier du gouvernement tient compte de cette réalité.

[Traduction]

Enfin, même la vérificatrice générale insiste sur la nature particulière de ce crédit. Elle signale dans sa note que le libellé du crédit 5 reconnaît qu'il est impossible de prévoir une autorisation de dépenses particulière pour chaque type de dépense, et que le gouvernement a besoin d'une certaine marge de manoeuvre pour parer aux dépenses imprévues.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor accepte la recommandation de la vérificatrice générale, se penchera sur les critères qui servent à évaluer ce genre de demandes, et soumettra une politique aux ministres du Conseil du Trésor. Celle-ci sera communiquée à tous les services du Secrétariat du Conseil du Trésor de même qu'aux ministères et autres organismes, afin de faciliter la tâche à tout le monde.



This concludes my opening remarks. I will be pleased to answer any questions that you may have concerning the use of Treasury Board Vote 5, Government Contingencies.

**Senator Lynch-Staunton:** Could you tell me what the relation of the secretariat is to Treasury Board?

**Mr. Neville:** It is a separate committee of cabinet. That is very important. It is a separate committee of cabinet comprising the President of the Treasury Board and a number of other ministers, including the Deputy Prime Minister and the minister of Finance as an ex officio member.

The Treasury Board ministers are responsible for approving a number of Treasury Board submissions before they are presented in different formats to Parliament or for the overall general administration of the government, to which we now refer as a management board.

The Treasury Board Secretariat is the department that is in support of the Treasury Board ministers and is headed up by a secretary and comptroller general — both titles are assigned to the same individual. There are number of branches and sectors that report to the secretary and comptroller general who carry out the various components, which would include the human resources management function for the Government of the Canada, the chief information office functions, the program sectors that receive the various submissions from departments, and official languages as a separate sector. There are many components, including our branch. Some of these are policy centres with specific areas of expertise, and there are operational areas that deal with day-to-day transactions that must be carried out by Parliament.

**Senator Lynch-Staunton:** It is important to know the distinction between Treasury Board and Treasury Board Secretariat.

You mentioned in your opening statement that Vote 5 had been around since Confederation. Where do we find Vote 5? Is it in an act of Parliament?

**Mr. Neville:** Vote 5 is under the departmental heading of Treasury Board. It is a vote just as other departments have votes, whether it is Vote 1, Vote 5 or Vote 10. In our case Vote 5 is a separate vote for government contingencies.

**Senator Lynch-Staunton:** Under what authority does Vote 5 exist?

**Mr. Neville:** It is an appropriation act.

**Senator Lynch-Staunton:** Do we vote for Vote 5 every year?

**Mr. Neville:** Yes.

**Senator Lynch-Staunton:** When the Auditor General appeared before this committee — you have read her presentation — she made a statement that confused me a bit. Ms Fraser said that if the Treasury Board — in respect of a particular Supplementary Estimate — had paid the money directly from Vote 5, it would

Voilà qui conclut donc mes remarques liminaires. Je suis maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions au sujet de l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor — Éventualités du gouvernement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Pourriez-vous me dire quelle est la nature des relations entre le Secrétariat et le Conseil du Trésor?

**M. Neville:** Le Secrétariat constitue un comité du Cabinet distinct. Voilà qui est très important. Il s'agit d'un comité distinct du Cabinet composé de la présidente du Conseil du Trésor et de plus autres ministres, y compris le vice-premier ministre et le ministre des Finances, qui y siège à titre de membre d'office.

Les ministres du Conseil du Trésor sont chargés d'approuver les présentations au Conseil du Trésor avant qu'elles ne soient déposées sous diverses formes devant le Parlement et de l'administration générale des activités gouvernementales; par conséquent, que nous appelons à présent le conseil de gestion.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est un service qui soutient les ministres du Conseil du Trésor et il est dirigé par un secrétaire et contrôleur général — c'est-à-dire que la même personne a ces deux titres. Il y a plusieurs directions et secteurs relevant du secrétaire et contrôleur général qui exécutent les diverses fonctions, entre autres, la fonction de gestion des ressources humaines pour l'ensemble du gouvernement du Canada, les fonctions d'un bureau principal de l'information, les secteurs de programmes qui reçoivent les diverses demandes des ministères, et les langues officielles, qui correspondent à un secteur distinct. Il regroupe donc de nombreux services différents, y compris notre direction. Il s'agit dans certains cas de centres de décision ayant une expertise particulière, ou encore de services opérationnels qui traitent les opérations exécutées au jour le jour par le Parlement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Il est important de comprendre la distinction entre le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Vous avez dit dans vos remarques liminaires que le crédit 5 existe depuis la Confédération. Où peut-on le trouver? Est-il établi par une loi du Parlement?

**M. Neville:** Le crédit 5 se trouve sous la rubrique ministérielle du Conseil du Trésor. C'est un crédit comme n'importe quel autre crédit ministériel, qu'il s'agisse du crédit 1, du crédit 5 ou du crédit 10. Dans notre cas, le crédit 5 est un crédit distinct portant sur les éventualités du gouvernement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Et le crédit 5 existe en vertu de quelle autorisation parlementaire?

**M. Neville:** En vertu d'une loi de crédits.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Est-ce que nous votons sur le crédit 5 chaque année?

**M. Neville:** Oui.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Quand la vérificatrice générale a comparu devant le comité — et vous avez lu le texte de son exposé — elle a dit quelque chose que je n'ai pas bien compris. Mme Fraser a déclaré que si le Conseil du Trésor — et ce, par rapport à un Budget supplémentaire des dépenses — avait eu

have had the authority to do so. However, because it was supplementing a departmental vote, the department has to have the spending authority and, in some cases, that would be questionable. What authority gives Treasury Board the right to advance the funds directly, but if it goes through a department, then it has to follow certain criteria?

**Mr. Neville:** The criteria require that the department making the request already has the legislative authority that provides for the payment to be made, but obviously does not have the funds within the vote to do so. Hence, they are asking for access to TB Vote 5.

**Senator Lynch-Staunton:** I understand that part, but the Auditor General intimated — when we talked about the \$150 million to those affected by the stoppage of air traffic after September 11 — that if Treasury Board had paid the amounts directly, it would have been fine.

**Mr. Neville:** The Aeronautics Act, under which the Department of Transport operates, allows for those kinds of payments.

**Senator Lynch-Staunton:** I do not want to get into that argument. She said that if the Treasury Board had paid that money directly from TB Vote 5, it would have had the authority to do so. The question is: What authority is she referring to that would have allowed Treasury Board to transfer the money directly?

**Mr. Neville:** The vote wording for the Department of Transport does allow for those payments to be made. In that case, the issue was that they did not have the funds available. Furthermore, we were not in a supplementary estimate mode at that time, and because there was requirement for an urgent payment, it was made through access to Vote 5. The process was as follows: Access to Vote 5 went to Treasury Board ministers for approval; access to TB Vote 5 was approved and reimbursement was made through Supplementary Estimates.

**Senator Lynch-Staunton:** Had the department not had the authority to make that payment, could Treasury Board have made that payment?

**Mr. David Bickerton, Senior Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Comptrollership Branch, Treasury Board Secretariat:** The senator is asking if the payment would have been allowed under Treasury Board Vote 5. The vote wording within the Treasury Board is broad and as such, it does permit it. The Treasury Board's practice in the past — with very few exceptions — has been not to make any permanent payments or charges against Vote 5.

In his opening remarks, Mr. Neville made reference to the incidents that could warrant charges. It is because of the wording within Vote 5 that the Auditor General made that observation.

recours au crédit 5 pour effectuer le paiement, il aurait été parfaitement dans son droit de procéder ainsi. Cependant, comme il s'agissait dans ce cas de suppléer à un crédit ministériel, le ministère doit nécessairement avoir l'autorisation de dépenses nécessaire et, dans certains cas, cette autorisation pourrait ne pas être claire. En vertu de quel pouvoir le Conseil du Trésor a-t-il le droit d'avancer directement les crédits, alors que s'il passe par le ministère, il doit appliquer certains critères?

**M. Neville:** Les critères établis exigent que le ministère qui présente la demande détienne déjà le pouvoir législatif d'effectuer le paiement en question, même si, de toute évidence, les fonds affectés au crédit en cause ne sont pas suffisants pour le faire. Ainsi le ministère demande d'avoir accès au crédit 5 du Conseil du Trésor.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Oui, je comprends tout cela, mais la vérificatrice générale a laissé entendre — quand nous avons parlé des 150 millions de dollars versés aux compagnies touchées par l'interruption du transport aérien après le 11 septembre — que si le Conseil du Trésor avait voulu effectuer ces paiements directement, il n'y aurait pas eu de problème.

**M. Neville:** La Loi sur l'aéronautique, en vertu de laquelle le ministère des Transports mène ses activités, autorise ce genre de paiements.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je préfère ne pas discuter de cela. Elle a dit que si le Conseil du Trésor avait effectué ce versement en ayant directement recours au crédit 5 du Conseil du Trésor, il aurait été parfaitement dans son droit de procéder ainsi. Il s'agit donc de savoir quelle autorisation parlementaire aurait permis au Conseil du Trésor, d'après elle, de virer les fonds directement.

**M. Neville:** Le libellé du crédit du ministère des Transports prévoit la possibilité d'effectuer de tels paiements. Dans le cas cité, les fonds disponibles n'étaient pas suffisants. De plus, aucun budget supplémentaire des dépenses n'était prévu à ce moment-là, et comme les paiements étaient urgents, on a eu recours au crédit 5. La procédure suivie était la suivante: d'abord, on a sollicité l'approbation des ministres du Conseil du Trésor pour recourir au crédit 5; l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor a été approuvée et le remboursement a été effectué par le biais du Budget supplémentaire des dépenses.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Si le ministère n'avait pas été autorisé à effectuer ce paiement, le Conseil du Trésor aurait-il été en mesure d'effectuer ce paiement?

**M. David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur, Secrétariat du Conseil du Trésor:** Le sénateur nous demande si le paiement aurait pu être effectué en vertu du crédit 5 du Conseil du Trésor. Le libellé du crédit est très général, et donc, cela aurait été possible. Mais la pratique qu'observe le Conseil du Trésor jusqu'à présent — à quelques exceptions près — consiste à ne pas imputer de paiements permanents au crédit 5.

Dans ses remarques liminaires, M. Neville a fait allusion au genre d'incidents qui pourraient donner lieu à des imputations. C'est en raison du texte du crédit 5 que la vérificatrice générale a fait cette observation-là.



**Mr. Neville:** Further clarification could be had through the legal interpretation, apparently held by the Auditor General, that Vote 5 wording does allow permanent transfers. However, we do not use it this way.

**Senator Lynch-Staunton:** The Auditor General also said that there was no written definition of the phrase "miscellaneous, minor and unforeseen expense not otherwise provided for." Is that correct? Do you have a written definition of that term?

**Mr. Neville:** I do not think we have it written in black and white, but we have been following a number of practices that I have already enunciated. One has to keep in mind, though, that there are options that provide the government with some flexibility, and we have to leave that flexibility available. We also have to consider the amount of TB Vote 5. The total Main Estimates for 2002-03 is approximately \$172 billion and TB Vote 5, which is \$750 million, represents a little less than one half of 1 per cent of the total Main Estimates. If you wish to look at total budgetary amounts voted by Parliament — which is approximately \$50 billion — it would represent a little less than 1.5 per cent. In that context, it is fair to say that those numbers are small and not excessive, as percentages. To maintain the flexibility, we do not specify an amount that we use on a daily basis to indicate what constitutes miscellaneous/minor expenses.

**Senator Lynch-Staunton:** I do not like to argue with officials because I know their responsibility is to carry out the policy of their elected superiors. However, I restrain myself from commenting on your last assessment.

Is there not a contradiction between "miscellaneous, minor and unforeseen expenses" and, on the same page, "urgent and unforeseen" matters that require government financing? It seems to me that Vote 5 is more "urgent and unforeseen" than "miscellaneous, minor and unforeseen," which is being interpreted in a liberal fashion. I like the word "urgent" and I like the word "unforeseen." I do not like the way "miscellaneous, minor" is being interpreted. To look into the Aeronautics Act and to think that Parliament, at the time that it passed the act, ever thought that act would allow the minister to include the aftermath of a tragedy such as we saw, is stretching it a bit.

**Mr. Neville:** In some instances, "urgent" may be the operative word; in some cases, it may be "unforeseen." In other cases, it may be "miscellaneous minor." We must examine each transaction on its own merit, which we do.

**Senator Lynch-Staunton:** It is done on a case-by-case basis, I see.

**M. Neville:** L'interprétation juridique retenue par la vérificatrice générale offre d'autres indications utiles, puisque selon cette dernière, le texte du crédit 5 permet des transferts permanents. Mais nous ne nous servons pas du crédit de cette façon.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** La vérificatrice générale a également dit qu'il n'y avait aucune définition écrite de l'expression «diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues». Est-ce vrai? Cette expression est-elle définie par écrit quelque part?

**M. Neville:** Non, je ne crois pas qu'il existe une définition noir sur blanc, mais nous observons certaines pratiques que j'ai déjà décrites. Il faut se rappeler, cependant, qu'il y a un certain nombre d'options qui permettent au gouvernement de jouir d'un peu de souplesse, et il faut que cette souplesse existe. Il faut également tenir compte du montant affecté au crédit 5 du Conseil du Trésor. Le montant global du Budget principal des dépenses de 2002-2003 est d'environ 172 milliards de dollars, si bien que le crédit 5 du Conseil du Trésor, qui est de 750 millions de dollars, représente un peu moins que 0,5 p. 100 du Budget des dépenses global. Par rapport aux sommes budgétaires globales votées par le Parlement, qui sont de l'ordre de 50 milliards de dollars — le montant affecté au crédit 5 représente un peu moins de 1,5 p. 100. Dans ce contexte, on peut donc dire qu'il s'agit de sommes relativement peu importantes du point de vue du pourcentage du budget qu'elles représentent. Pour conserver cette marge de manoeuvre, nous préférons ne pas préciser le montant que nous pouvons dépenser sur une base quotidienne pour les diverses menues dépenses non pourvues.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'évite généralement de contester les affirmations des fonctionnaires car je sais fort bien que leur responsabilité consiste à exécuter les politiques définies par leurs supérieurs élus. Je vais donc m'abstenir de tout commentaire sur votre dernière affirmation.

N'y a-t-il pas une contradiction entre des «diverses menues dépenses imprévues» et, à la même page, des dépenses urgentes et imprévues qui nécessitent l'octroi de crédits gouvernementaux? Il me semble que le crédit 5 doit servir davantage pour des dépenses «urgentes et imprévues» que pour «diverses menues dépenses imprévues» étant donné que cette expression est interprétée de façon libérale. J'aime bien les termes «urgent» et «imprévu». Par contre, je n'aime pas beaucoup l'interprétation qu'on donne à l'expression «diverses menues dépenses». Je trouve un peu exagéré, en regardant la Loi sur l'aéronautique, de penser que le Parlement, au moment où il a voté cette loi, envisageait que cette loi puisse permettre à un ministre d'assumer les dépenses liées aux suites d'une tragédie comme celle qui s'est produite.

**M. Neville:** Dans certains cas, c'est le terme «urgent» qui sera jugé le plus important; dans d'autres cas, ce sera plutôt la notion de «dépenses imprévues». Dans d'autres cas encore, c'est la notion de «diverses ou menues dépenses» qui sera jugée importante. Nous devons examiner le bien-fondé de chaque transaction, et c'est ça que nous faisons.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Oui, je constate que vous examinez chaque demande individuellement.

**Senator Banks:** When I first bumped into this — which was some time ago in another committee — I was much exercised about it. I think that I was, perhaps, more exercised than I would have been had I read carefully. I am learning to do that.

I would like to refer to the legal authority for Treasury Board Vote 5. Could you tell me whether I am right in my interpretation? I read, “subject to the approval of the Treasury Board, its use is to supplement other appropriations for pay list and other requirements...” — that is one set of things for which the Treasury Board Vote 5 can be used — and, “to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses.” I agree with the interpretation of what I have just read that the words “miscellaneous minor and unforeseen” do not modify the words “appropriations for pay list and other requirements.”

Do you understand that to be the meaning?

**Mr. Neville:** When we talk about “pay list,” we are putting a different orientation on the discussion.

**Senator Banks:** Leave it as “other requirements.”

**Mr. Neville:** It allows us the flexibility at year-end to put through some transactions that otherwise would not have been dealt with by the government of the day.

**Senator Banks:** Do you agree with my view that the words “miscellaneous, minor and unforeseen” do not modify or even apply to the words “and other requirements”?

**Mr. Neville:** Yes.

**Senator Banks:** You said that Treasury Board wants to ensure that when Vote 5 is used altogether, it is for a valid and sufficient reason — that was a blanket which would apply to all of these things — and that if it was an expense that could be reasonably deferred, then contingency funding ought not to be provided to it.

**Mr. Neville:** Correct.

**Senator Banks:** There is the matter of what was then called the Canada Foundation for Sustainable Development Technology, the not-for-profit corporation that was formed by four private individuals and to which a large sum of money was transferred. I take it that the reason that money was transferred was to avoid the difficulty that would have occurred with the intention of spending that money because of the arrival, shortly thereafter, of the end of the fiscal year, and we would have had to start all over again. Is that a fair interpretation of a valid and sufficient reason?

**Mr. Neville:** I am not sure I understand the question fully, Mr. Chairman.

**Senator Banks:** I have a budget that expires on March 31 and, if I have not spent some of it, I do not get to carry it over into the next year. That is generally true with most government budgets.

**Le sénateur Banks:** Quand j’ai vu ça pour la première fois — cela s’est produit il y a quelque temps dans un autre comité — j’étais vraiment indigné. Je pense que j’étais sans doute plus indigné que je l’aurais été si j’avais bien lu le texte. Je commence à comprendre qu’il faut le faire.

J’aimerais aborder la question du fondement juridique du crédit 5 du Conseil du Trésor. Pourriez-vous me dire si mon interprétation est la bonne ou non? Je lis ici dans le texte que «sous réserve de l’approbation du Conseil du Trésor, ce crédit peut permettre de suppléer à d’autres crédits en vue de combler un déficit au chapitre de la rémunération ou de répondre à d’autres besoins» — voilà donc la première catégorie d’activités pour laquelle on peut avoir recours au crédit 5 du Conseil du Trésor — et «de pourvoir à diverses menues dépenses imprévues». Je suis d’accord avec l’interprétation qui veut que cette expression «diverses menues dépenses imprévues» ne modifie en rien les mots «suppléer à d’autres crédits en vue de combler un déficit au chapitre de la rémunération et de répondre à d’autres besoins.»

Est-ce bien le sens de ces expressions à votre avis?

**M. Neville:** Du moment qu’on parle d’un déficit «au chapitre de la rémunération» la discussion prend une toute autre tournure.

**Le sénateur Banks:** Dans ce cas, parlons simplement d’«autres besoins».

**M. Neville:** Cela nous donne la latitude pour exécuter, en fin d’année, certaines transactions qui n’auraient pas pu autrement être réalisées par le gouvernement.

**Le sénateur Banks:** Êtes-vous d’accord avec moi pour dire que l’expression «diverses menues dépenses imprévues» ne modifie en rien les «autres besoins» et ne s’y applique même pas?

**M. Neville:** Oui.

**Le sénateur Banks:** Vous avez dit que le Conseil du Trésor veut s’assurer, lorsqu’il est question de recourir au crédit 5, que la raison donnée pour l’utiliser est valable et suffisante — voilà un critère général qui s’appliquerait à toutes ces choses-là — et que si la dépense en question peut raisonnablement être reportée à plus tard, on ne devrait pas permettre le recours au crédit pour éventualités.

**M. Neville:** C’est exact.

**Le sénateur Banks:** Il y a aussi le cas de la Fondation du Canada pour l’appui technologique au développement durable, c’est-à-dire cette société à but non lucratif créée par quatre particuliers et qui a reçu des fonds importants. Je crois savoir que si cette somme lui a été versée, c’était pour éviter le problème de l’arrivée imminente de la fin de l’exercice financier, puisqu’il aurait fallu tout recommencer. S’agirait-il là d’une raison valable et suffisante?

**M. Neville:** Monsieur le président, je ne suis pas sûr de bien comprendre la question.

**Le sénateur Banks:** Supposons que mon budget prenne fin le 31 mars; si je n’ai pas tout dépensé, je n’ai pas le droit de reporter les fonds inutilisés à l’exercice suivant. C’est



The government had a budget. I think that the government wanted to ensure — I am guessing at this — that some of the money that had not expended was not going to go into a column called “surplus” and therefore be delivered, as a matter of law, to pay down long-term debt. To remove some of that money, which would have otherwise been a surplus, and to provide funding out of an existing budget, without having to get that money approved again in the following fiscal year, the money was in effect put on the sidetrack for a moment to get past the end of the fiscal year. I am wondering if you agree that that is the reason for that amount of some \$50 million, I think, being transferred?

**Mr. Neville:** Thank you for that clarification. I now feel comfortable in answering. There are two parts to the answer. First, you mentioned that departments are not entitled to carry forward amounts of money from one year to a next based on their budget. As a point of clarification for the record: Departments are entitled to carry forward up to 5 per cent of their operating vote. So there is some flexibility on the part of departments to carry over some funds.

More important, is the following response to your specific question on the STTF: The answer is “no,” it was not for that reason that it was put forward. The money was not advanced at the end of the year; it was advanced at the beginning of the next fiscal year but in effect, it was charged back to the previous year. The transfer of funds was not for the reason you enunciated.

**Senator Banks:** What was then the valid and sufficient reason that the Treasury Board saw in spending that money before there was a spending authority to spend that money?

**Mr. Neville:** The program had lagged in terms of being delivered and the government of the day wanted to ensure payments would be made to the recipients. It did not wish to wait until the next Supplementary Estimate or supply period. Therefore, the appropriate way of handling it in those circumstances would be to have access to TB vote 5. It was a legitimate reason.

**Senator Banks:** Thank you.

**Senator Cools:** On a point of clarification because I think I am detecting a mixture of the languages, and perhaps Senator Lynch-Staunton can clarify because it is confusing me. My understanding is that the language in Treasury Board Vote 5 is “unforeseen, miscellaneous and minor” and does not include the word “urgent.”

**The Chairman:** Let us come back to that.

**Senator Cools:** The word “urgent” that we will come back to concerns the section of the Financial Administration Act that addresses the question of Governor General special warrants. Senator Lynch-Staunton kept referring to “urgency.”

généralement le cas des budgets gouvernementaux. Le gouvernement avait un budget. Je pense que le gouvernement voulait s'assurer — et là il s'agit de pures conjectures — que certains des fonds inutilisés seraient comptabilisés dans la rubrique «Excédent», de façon à pouvoir servir, conformément à la loi, à réduire la dette à long terme. Afin de mettre de côté une partie de cet argent, qui aurait autrement été considéré un excédent, et pour assurer du financement à partir d'un budget existant, sans avoir à faire approuver de nouveau la dépense lors du prochain exercice financier, il a été décidé de mettre cet argent en circuit jusqu'à la fin de l'exercice financier. Je me demande si vous êtes d'accord pour dire que c'est cela qui explique ce transfert de quelque 50 millions de dollars?

**M. Neville:** Merci pour cet éclaircissement. Maintenant je suis tout à fait en mesure de vous répondre. Il y aura deux volets à ma réponse. D'abord, vous avez dit que les ministères n'ont pas le droit de reporter à l'exercice suivant des fonds votés dans le cadre de leur budget. Je me permets de préciser, cependant, que les ministères ont le droit de reporter sur un exercice ultérieur un maximum de 5 p. 100 du crédit prévu au titre des fonds de fonctionnement. Donc, les ministères ont une certaine latitude et peuvent reporter prospectivement une partie de leurs crédits.

Mais ce qui me semble plus important, c'est de répondre à votre question précise au sujet du Fonds d'appui technologique au développement durable: la réponse est non; ce n'est pas la raison du report prospectif. L'argent n'a pas été avancé à la fin de l'exercice; il a été avancé au début du prochain exercice financier mais a été imputé au budget de l'exercice précédent. Donc, les fonds n'ont pas été transférés pour la raison que vous avez évoquée.

**Le sénateur Banks:** Dans ce cas, quelle raison valable et suffisante justifiait, aux yeux du Conseil du Trésor, que cette dépense soit engagée avant que l'autorisation ait été donnée?

**M. Neville:** Il y avait eu un certain retard en ce qui concerne l'exécution du programme et le gouvernement de l'époque voulait s'assurer que les versements seraient faits aux bénéficiaires. Il ne voulait pas attendre le prochain Budget supplémentaire des dépenses ou la prochaine période de crédits. Donc, en pareilles circonstances, la procédure à suivre consistait à recourir au crédit 5 du Conseil du Trésor. C'était une raison légitime.

**Le sénateur Banks:** Merci.

**Le sénateur Cools:** J'ai besoin d'éclaircissements, car il me semble qu'on emploie dans un même contexte différentes expressions; peut-être le sénateur Lynch-Staunton pourrait-il m'apporter un éclaircissement à cet égard parce que je ne comprends pas très bien. Au crédit 5 du Conseil du Trésor, si je ne m'abuse, il est question de «diverses menues dépenses imprévues» mais le terme «urgent» n'est utilisé nulle part.

**Le président:** Nous y reviendrons.

**Le sénateur Cools:** Ce terme «urgent» dont nous allons discuter un peu plus tard figure dans un article de la Loi sur la gestion des finances publiques qui touche les mandats spéciaux du gouverneur général. Le sénateur Lynch-Staunton parle constamment d'«urgence».

**The Chairman:** That may be so, but the question is whether it is relevant. When my turn comes, I intend to ask for some clarification of the wording of the vote. If you look in the briefing book that has been provided, the Auditor General traces the evolution of the wording of vote 5. I will have questions to ask the witnesses shortly.

**Senator Cools:** His language was confusing me. That is all.

**The Chairman:** All will become clearer as we proceed.

[Translation]

**Senator Bolduc:** Mr. Neville, it is always a pleasure to welcome you to the committee, because I have always found you to be a little more frank than your predecessors.

I would like to pursue the matter of the definition of the vote, as it currently exists, which of course has the force of law. Historically, shall we say over the past 25 years, has there not been a tendency to expand the number of circumstances under which funds could be made available for unforeseen expenses?

**Mr. Neville:** To my knowledge, and based on the research and what my colleagues have told me, no, that is not the case.

[English]

**Senator Bolduc:** Then I would like to come back to your policy guidelines. The third one reads:

[Translation]

When cash advances are requested to meet a financial requirement, Treasury Board must be assured that the payment is within the legal mandate of the department and that there is a valid cash requirement which must be met before Supplementary Estimates are approved.

[English]

Now that you are not in a position as assistant secretary of the Treasury Board but on the comptrollership side, you may have a view that is more serene about the office of the Treasury Board. How do you see that article that I just read? Do you not think that instead of saying:

[Translation]

...must be assured that the payment is within the legal mandate...

[English]

we should say more precisely, "in conformity with the program already statutorily established." In other words, we would have a legislative authority. This is what we have here:

**Le président:** Peut-être, mais il s'agit de savoir si c'est pertinent ou non. Quand ce sera mon tour, je compte demander des éclaircissements au sujet du libellé du crédit. Si vous regardez dans le cahier d'information qu'on nous a fourni, vous verrez que la vérificatrice générale décrit l'évolution du texte du crédit 5. J'aurai donc des questions à poser aux témoins à ce sujet dans quelque temps.

**Le sénateur Cools:** J'étais un peu embrouillée à cause des diverses expressions utilisées. C'est tout.

**Le président:** La situation deviendra plus claire à mesure que nous poserons des questions aux témoins.

[Français]

**Le sénateur Bolduc:** C'est toujours un plaisir, monsieur Neville, de vous accueillir à notre comité parce que j'ai toujours trouvé que vous étiez un peu plus candide que vos prédécesseurs.

Je continue toujours sur la définition du crédit tel qu'il est et qui a donc force de loi. Historiquement, disons depuis 25 ans, n'a-t-on pas tendance à augmenter le nombre de circonstances qui permettent de donner des fonds pour des dépenses imprévues?

**M. Neville:** D'après mes connaissances et d'après les recherches qu'on a faites, selon mes collègues, ce n'est pas le cas.

[Traduction]

**Le sénateur Bolduc:** Je voudrais donc revenir sur vos lignes directrices. La troisième se lit ainsi:

[Français]

Lorsque ces avances sont demandées pour faire face à un besoin financier, le Conseil du Trésor doit s'assurer que le paiement s'inscrit dans le cadre du mandat du ministère et qu'il existe un besoin de trésorerie légitime devant être comblé avant l'approbation du Budget de dépenses supplémentaire.

[Traduction]

Puisque vous n'êtes plus secrétaire adjoint du Conseil du Trésor mais plutôt chargé de la fonction de contrôleur, peut-être avez-vous une attitude plus sereine à l'égard du bureau du Conseil du Trésor. Comment voyez-vous l'article que je viens de lire? Ne pensez-vous pas qu'au lieu de dire:

[Français]

[...] doit s'assurer que le paiement s'inscrit dans le cadre du mandat [...]

[Traduction]

nous devrions plutôt dire «est conforme au programme déjà établi par voie législative». Autrement dit, nous ferions mention de l'autorité législative qui sous-tend l'activité en question. Voilà le texte actuel:



[Translation]

...that the payment is within the legal mandate...

[English]

It is very general. That is my first question.

[Translation]

**Mr. Neville:** I am not a lawyer, but when I read criterion number 3, and even when I look at the English version, it says:

[English]

...within the legal mandate of the department.

[Translation]

That suggests to me that if the department does not have the legal and parliamentary authority to make that payment, it should not be accepted as a legitimate charge against the Treasury Board Vote 5.

[English]

**Senator Bolduc:** Yet you would not go so far as to change the policy guideline in that sense?

[Translation]

**Mr. Neville:** I am glad you raise that question. I believe I clearly stated in my opening remarks that we agree with the Auditor General's recommendation that we should take a closer look at our policy guidelines. We have agreed to say publicly that we are prepared to carry out that review. In that context, we would first go to the Treasury Board Department for approval, depending on the decisions and recommendations we may want to bring forward. So, yes, we do intend to review each of those guidelines, and we will subsequently request Treasury Board approval.

[English]

**Senator Bolduc:** That would be my first question. The second one is in the same paragraph:

[Translation]

...that there is a valid cash requirement which must be met ...

[English]

It seems to me that it would be better if you would say "urgent" because if you say it in French, who is not "legitimate today"? The government is spending money on every kind of thing.

[Français]

[...] le paiement s'inscrit dans le cadre du mandat [...]

[Traduction]

Ce libellé est très général. Voilà donc ma première question.

[Français]

**M. Neville:** Je ne suis pas un avocat, mais quand je lis le principe numéro 3, et même lorsque je regarde la traduction anglaise et qu'on dit:

[Traduction]

[...] s'inscrit dans le cadre du mandat du ministère.

[Français]

Cela me laisse croire que si le ministère n'a pas l'autorité juridique et parlementaire pour faire ce paiement, on ne devrait pas l'accepter comme étant une réclamation portant sur le crédit 5 du Conseil du Trésor.

[Traduction]

**Le sénateur Bolduc:** Donc, vous ne seriez pas en faveur d'un changement du genre que je viens de décrire pour cette ligne directrice?

[Français]

**M. Neville:** Je suis content que vous ayez soulevé la question. Je crois que j'ai bien énoncé dans mes remarques préliminaires que nous sommes d'accord avec la recommandation de la vérificatrice générale sur le fait que nous devrions regarder de plus près nos principes politiques. Nous avons convenu de dire d'une façon publique que nous sommes prêts à faire cette revue. Dans ce contexte, on irait par la suite au ministère du Conseil du Trésor pour approbation, selon les décisions et les recommandation qu'on peut y amener. Oui, on va faire une revue de chacun de ces principes et, par la suite, nous demanderons l'approbation du Conseil du Trésor.

[Traduction]

**Le sénateur Bolduc:** Voilà donc pour ma première question. La seconde concerne le texte du même paragraphe:

[Français]

[...] et qu'il existe un besoin de trésorerie légitime devant être comblé.

[Traduction]

Il me semble qu'il serait préférable de parler d'un besoin «urgent» parce que du moins pour la version française, qu'est-ce qui ne serait pas considéré comme «légitime» de nos jours? Le gouvernement dépense les deniers publics pour toutes sortes de choses.

[Translation]

**Mr. Neville:** You raise a good point. We will look at that.

[English]

In the fourth policy guideline:

[Translation]

When making a transfer to provide authority for a payment, the Treasury Board must be satisfied that there is valid and sufficient reason why the payment must be made...

[English]

Do you not think that instead of saying "valable et suffisant," which is so vague, you should say:

[Translation]

...a compelling reason, because the principle involved here is that no expenses shall be incurred without Parliament's authorization. That is the basic principle.

[English]

We have a tendency to play with the words so that finally a man is not a man. The principle is that there is no expenditure without approval by Parliament.

[Translation]

**Mr. Neville:** Yes, we agree on the principle. There is no question about that.

[English]

**Senator Bolduc:** If you would say "impérieuse" instead of "valable et suffisante," it seems to me that it would be a big improvement — for your own office as well.

[Translation]

**Mr. Neville:** We will look at that as well.

**Senator Bolduc:** I would like to keep going, because this is extremely important in terms of parliamentary oversight.

[English]

Those are the four policy guidelines that are approved by the ministers. We must not forget that the ministers here are not in conflict of interest. However, they have a tendency, before the election to, see a legitimate expenditure here, a project. We all play that game and the civil servants are there to tell the minister to have a mid-term view of the day. That is why the follies in government usually happen at the end of June and at the end of December. We see that every year. It is the same thing for the budget, before an election.

[Français]

**M. Neville:** C'est un bon point. On va prendre cela en considération.

[Traduction]

Et dans la quatrième ligne directrice, on dit ceci:

[Français]

Lorsqu'il effectue un transfert afin de fournir une autorisation de paiement, le Conseil du Trésor doit être convaincu qu'il existe une raison valable et suffisante pour laquelle le paiement doit être fait [...]

[Traduction]

Ne pensez-vous pas qu'au lieu de parler d'une raison «valable et suffisante», ce qui est très vague, il serait préférable de dire:

[Français]

...une raison impérieuse, car le principe, c'est qu'il n'y en a pas de dépenses s'il n'y a pas une autorisation du Parlement. C'est le principe de base.

[Traduction]

Nous avons tendance à jouer tellement avec les mots qu'en fin de compte un homme n'est plus un homme. Le principe de base ici, c'est qu'aucune dépense ne doit être engagée sans être approuvée par le Parlement.

[Français]

**M. Neville:** On s'entend sur le principe. Il n'y a pas de questions à ce sujet.

[Traduction]

**Le sénateur Bolduc:** Si vous parliez de raison «impérieuse» plutôt que «valable et suffisante», à mon avis, ce serait une grande amélioration — même pour votre bureau.

[Français]

**M. Neville:** On va prendre cela en considération aussi.

**Le sénateur Bolduc:** J'aimerais continuer parce que c'est très important pour le contrôle parlementaire.

[Traduction]

Voilà donc les quatre lignes directrices qui ont été approuvées par les ministres. Il ne faut pas oublier que les ministres ne sont pas en conflit d'intérêts dans ce contexte-ci. Mais avant des élections, ils ont tendance à estimer telle dépense ou tel projet comme étant légitime. Nous jouons tous ce jeu-là et les fonctionnaires ont pour responsabilité de rappeler à leurs ministres qu'il faut voir les choses d'un oeil plus objectif et détaché. Voilà pourquoi les gouvernements ont tendance à faire des folies à la fin-juin et à la fin-décembre. C'est ce qu'on constate chaque année. Il en va de même pour un budget qui précède des élections.



I insist that you look at that carefully. You knew that the original criteria were not sufficient so you added the additional four guidelines: 5, 6, 7 and 8. What you have done is not bad, but these do not have the same authority as the fourth criterion because the Treasury Board did not formalize them.

[Translation]

**Mr. Neville:** The four other guidelines are more axiomatic than the first four.

[English]

**Senator Bolduc:** Even there, in the seventh one, you say....

[Translation]

"There must be a sense of urgency..."

[English]

It seems to me there is always a "sentiment d'urgence" five or three months before the election. Why do you not say...

[Translation]

"a demonstrated sense of urgency."

[English]

A demonstration of it must be done, in my opinion. Part of our work here is to work with you to try to improve the guidelines and the administrative policies of the government. That is why I make this intervention.

Finally, why should the last four guidelines not also be approved by the Treasury Board? It is good that the ministers put breaks on themselves sometimes, because human nature is so feeble sometimes. It is good for any party. I do not care about parties. I am talking about the government.

[Translation]

**Mr. Neville:** Our intention is to carry out a detailed review of each of these guidelines. I have already spoken of that. We have to get Treasury Board approval for everyone of the guidelines. And that is our intention as we speak.

[English]

**Senator Tunney:** I would like to know whether you have authority to keep the spending authority in line. Does the secretariat check to see that expenditures have had authority, and if they do not, do you have authority to say "no"? Is it the secretariat, and if not, who, has authority to say "no"?

J'insiste donc sur la nécessité d'examiner ça de très près. Vous savez que les critères fixés au départ n'étaient pas suffisants, et vous avez donc incorporé quatre autres lignes directrices: 5, 6, 7 et 8. Ce que vous avez préparé n'est pas mal, mais ces autres lignes directrices n'ont pas le même poids que le quatrième critère, étant donné que le Conseil du Trésor ne les a jamais officialisées.

[Français]

**M. Neville:** Les quatre autres sont plus axiomatiques que les quatre premiers.

[Traduction]

**Le sénateur Bolduc:** Même là, dans le libellé de la septième ligne directrice, vous dites:

[Français]

«Il doit exister un sentiment d'urgence [...]»

[Traduction]

Il me semble qu'il existe toujours un «sentiment d'urgence» cinq mois ou trois mois avant des élections. Pourquoi ne pas parler plutôt d'...

[Français]

«un sentiment d'urgence démontré.»

[Traduction]

Il faut que ce soit démontré, à mon avis. Notre rôle consiste en partie à travailler avec vous en vue d'améliorer les lignes directrices et les politiques administratives du gouvernement. Voilà pourquoi je vous fais cette proposition.

Enfin, pourquoi les quatre dernières lignes directrices ne devraient-elles pas aussi être approuvées par le Conseil du Trésor? Il est bon que les ministres s'imposent des limites de temps en temps, parce que les humains sont parfois bien faibles. C'est une bonne idée, quel que soit le parti. En fait, cela n'a rien à voir avec les partis politiques. Je parle plutôt du gouvernement.

[Français]

**M. Neville:** Nos intentions sont de faire une revue détaillée de chacun de ces principes. Je l'ai déjà soulevé. On doit aller au Conseil du Trésor pour l'approbation de tous les principes. C'est notre intention aujourd'hui même.

[Traduction]

**Le sénateur Tunney:** J'aimerais savoir si vous avez le pouvoir de contrôler le recours à l'autorisation de dépenses. Le Secrétariat vérifie-t-il les dépenses pour s'assurer qu'elles ont toutes été autorisées, et si elles n'ont pas été autorisées, a-t-il le pouvoir de les refuser? Est-ce le rôle du Secrétariat, et sinon, qui aurait le pouvoir de dire «non»?

**Mr. Neville:** It is a complex answer, Senator Tunney. Perhaps I can begin by saying that ministers within their own departments have authorities that have been delegated throughout the department to ensure the expenditures are appropriate. It is a departmental responsibility as a first call.

However, the Treasury Board ministers, along with the Treasury Board Secretariat, also have responsibilities to ensure that there are systems and controls, and that some active monitoring does take place to ensure that that is carried out. That is done through a review of the departmental internal audit reports and through a number of other means. However, at the end of day, it is the Treasury Board ministers who have some responsibilities and it is the ministers themselves who have some as well.

All of that is in the context of Parliament's overall authority and we should not lose sight of that. I would like to state, though, that for every transaction that is approved through TB vote 5, there is a review process that takes place within the Treasury Board Secretariat. A number of individuals are involved in assessing the requests coming in from the department, from a program perspective as well as from a financial management comptrollership perspective.

There are a number of checks and balances that protect the interests of Parliament in ensuring the expenditures are appropriate. There are many levels in terms of the controls that are applied.

**Senator Tunney:** My question was whether someone has authority to prohibit the expenditure or the transfer of funds?

**Mr. Neville:** Mr. Chairman, yes. Every department has a senior financial officer who reports, I believe in almost all circumstances, to the deputy head. That individual has staff who have sole responsibility for signing under various sections of the Financial Administration Act to ensure that transactions are appropriate.

If a transaction in any department does not appear appropriate — as happens from time to time — it would be the responsibility of the delegated officer in the department to say “no,” or for the senior financial officer in that department at the end of day to say “no” to that particular transaction.

**Senator Tunney:** That is exactly the answer I wanted to clear up the matter.

**Senator Stratton:** When the Auditor General prepares her reports, does she in any way consult with you at all?

**Mr. Neville:** Does she consult with us?

**Senator Stratton:** I am trying to determine the relationship between her group and yours.

**Mr. Neville:** The relationship is warm but not cosy. However, it is getting better.

**M. Neville:** Votre question m'amène à vous faire une réponse compliquée, sénateur Tunney. Peut-être pourrais-je commencer par indiquer que les ministres jouissent dans leur propre ministère d'autorisations de dépenses qui sont déléguées aux divers services ministériels en vue de garantir que les dépenses engagées sont appropriées. Dans un premier temps, il s'agit d'une responsabilité ministérielle.

Cependant, les ministres du Conseil du Trésor, ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor, ont également la responsabilité de s'assurer qu'il existe des systèmes et contrôles adéquats, et qu'il y a surveillance active des dépenses afin de garantir que leurs responsabilités seront assumées. Ce travail se fait par l'entremise de rapports ministériels de vérifications internes et par d'autres moyens. Mais en fin de compte, ce sont les ministres du Conseil du Trésor qui ont des responsabilités à cet égard, et les autres ministres aussi.

Mais tout cela se fait dans le contexte général de l'autorisation parlementaire et il ne faut pas l'oublier. Je tiens à préciser, cependant, que chaque transaction approuvée par le biais du crédit 5 du Conseil du Trésor fait l'objet d'une procédure d'examen au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor. Plusieurs personnes sont chargées d'évaluer les demandes ministérielles, du point de vue non seulement des programmes mais de la gestion et du contrôle financiers.

Le système est doté de freins et contrepoids qui permettent de protéger les intérêts du Parlement en garantissant le caractère approprié des dépenses engagées. Des contrôles s'exercent à de nombreux niveaux.

**Le sénateur Tunney:** Je vous ai demandé si quelqu'un a le pouvoir d'empêcher une dépense ou un transfert de fonds?

**M. Neville:** La réponse est oui, monsieur le président. Il existe un agent financier supérieur dans chaque ministère qui relève presque toujours, si je ne me trompe, du sous-ministre. Cette personne chapeaute un service dont les employés sont les seuls à être habilités à signer en vertu de divers articles de la Loi sur la gestion des finances publiques afin de garantir le caractère approprié des transactions.

Si la transaction d'un ministère ne semble pas être appropriée — et cela se produit de temps à autre — ce serait à l'agent à qui l'on a délégué le pouvoir de signature de dire «non», ou à l'agent financier supérieur du ministère de refuser d'autoriser la transaction en question.

**Le sénateur Tunney:** Voilà exactement la réponse que je voulais pour que la situation soit bien claire.

**Le sénateur Stratton:** Lorsque la vérificatrice générale prépare ses rapports, est-ce qu'elle vous consulte à ce sujet?

**M. Neville:** Vous me demandez si elle nous consulte?

**Le sénateur Stratton:** J'essaie de comprendre la nature des rapports entre son groupe et le vôtre.

**M. Neville:** Nous avons de bons rapports mais nous gardons une certaine distance. Mais nos relations s'améliorent.



**Senator Stratton:** I would have expected the relationship to cool off after the report.

**Mr. Neville:** In all fairness, we have a good professional relationship. I think she would agree.

To answer your question about reports, I will go through the process. At the outset, three or four times a year we have an important meeting of the most senior officials from the Office of the Auditor General and TBS. We discuss the updates as to what is occurring and coming down the pike for the next months in a strategic sense.

At these meetings, we hear for the first time the plans for the Auditor General's report. For example, we are now in May 2002; this Friday, we will be hearing the plans for the report for June 2003. We already know the plans for December 2002. We will hear what their intentions are in terms of the various chapters.

Based on our discussions, I probably have 90 per cent of what they will likely tell us already formulated. However, they will confirm that at this meeting.

The Office of the Auditor General will then write us officially to inform us which chapters will be reported upon. Similar letters will go to concerned departments to advise them that the audit is beginning. There is a legal process involved. The Office of the Auditor General informs the department as well as Treasury Board Secretariat of their plan.

The audit then takes place in the department concerned or in the Treasury Board Secretariat. The first draft is prepared and vetted by a number of individuals at the Office of the Auditor General. In some cases, they have their own external advisory panel. A copy is then sent to the department for vetting inaccuracies and making comments.

A more formal report is then sent to the assistant deputy minister or the associate deputy minister and they ask for an official position of the department or official position of the Treasury Board Secretariat, at which point a final report is sent to the deputy minister for validation. That is signed off by the deputy and then returned to the Office of the Auditor General for printing thereafter.

A formal process of consultation and discussion does take place prior to the report actually being issued.

**Senator Stratton:** Subsequent to the publishing of the report, is there a follow-through? What happens?

**Mr. Neville:** Subsequent to publication of a report, the Office of the Auditor General, on a regular basis, carries out follow-up audits. We saw a number of those in the most recent report, where

**Le sénateur Stratton:** Je me serais attendu à ce que son rapport jette un froid entre vous.

**M. Neville:** Je peux vous dire, en toute sincérité, que nous entretenons d'excellents rapports professionnels. Je pense qu'elle serait d'accord là-dessus.

Pour répondre à votre question sur les rapports, je voudrais vous expliquer le processus. D'abord, trois ou quatre fois par an nous organisons une réunion importante des hauts fonctionnaires du Bureau de la vérificatrice générale et du SCT. Nous faisons le point sur la situation et nous discutons d'un point de vue stratégique de ce qui est prévu au cours des prochains mois.

Lors de ces réunions, on nous dévoile les plans de la vérificatrice générale en ce qui concerne son rapport. Par exemple, nous sommes actuellement en mai 2002; vendredi prochain, on nous donnera un aperçu général des plans de la vérificatrice générale pour le rapport de juin 2003. Nous sommes déjà au courant des plans pour décembre 2002. Ils vont donc nous expliquer leurs intentions à l'égard des divers chapitres du rapport.

Vu nos diverses discussions, je serai déjà au courant de 90 p. 100 de ce qu'ils vont nous annoncer. Mais ils nous confirmeront le tout à l'occasion de cette réunion.

Ensuite le Bureau de la vérificatrice générale nous transmettra une lettre pour nous informer officiellement du contenu des chapitres qui figureront dans son rapport. Des lettres semblables seront ensuite acheminées aux ministères concernés pour les prévenir qu'une vérification sera bientôt effectuée. Il y a une procédure judiciaire à suivre. Le Bureau de la vérificatrice générale informe le ministère ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor de ses projets.

La vérification est ensuite effectuée au ministère concerné ou au Secrétariat du Conseil du Trésor. Un premier jet est préparé et examiné par plusieurs responsables du Bureau de la vérificatrice générale. Dans certains cas, ils ont leur propre comité consultatif externe. On envoie ensuite une copie au ministère pour lui permettre de corriger des informations inexactes et faire des observations.

Par la suite, on fait parvenir un rapport plus officiel au sous-ministre adjoint ou au sous-ministre délégué et on demande au ministère ou au Secrétariat du Conseil du Trésor de faire connaître sa position officielle sur le rapport, après quoi un rapport final est transmis au sous-ministre pour validation. Ce rapport est signé par le sous-ministre et renvoyé au Bureau de la vérificatrice générale pour ensuite être imprimé.

Donc, il y a un processus officiel de consultation et de discussion avant la publication du rapport.

**Le sénateur Stratton:** Après la publication du rapport, y a-t-il un suivi? Qu'est-ce qui se passe?

**M. Neville:** Après la publication d'un rapport, le Bureau de la vérificatrice générale effectue régulièrement des vérifications de suivi. Il a été question de plusieurs d'entre elles dans le plus récent

they will look at the action plans that may have been developed by departments, they will look at what was stated in previous audit reports. Then we will do a follow up and state the progress.

In the most recent report, I am pleased to state that the Auditor General's comments are that almost all of the promised audit work was carried out. That was a very constructive comment.

The Auditor General has also informed us that she will do something that no other Auditor General has done in many years: In the near future, she will devote an entire report to follow-ups of previous audits. This shows the intent of the present Auditor General to follow through on previous audits to ensure that departments are doing what they said they would be doing.

**Senator Stratton:** The public perception of the definition of "miscellaneous, minor and unforeseen" is that a truck could be driven through it. You could apply that definition to anything if you wanted to — including the kitchen sink.

To a layperson, on the scale of things that you deal with, it is very difficult to put down "miscellaneous, minor or unforeseen" when the figure involved is a few hundred million dollars. There is a problem out there with public perception and the Auditor General appears to have a similar problem. Are you looking to address that issue?

**Mr. Neville:** That is a good question but it depends on the transaction that is being put before us for consideration. I understand that some individuals would consider some amounts that are included under that definition as hardly "miscellaneous," "minor" or even "unforeseen." However, one must look at the facts of the situation of the Treasury Board submission being presented. Based on the proposal, they must take a decision.

We will be considering options that provide clarity but will also retain the government's flexibility. If ever we were in a situation where the government required a significant amount of money on quick notice, I want to ensure that the government has that flexibility.

**Senator Stratton:** They must have that, I agree.

**Senator Cools:** I would thank the witnesses for coming before us. To the extent that they have been doing a thorough job of explaining the process and its history, I thought perhaps they could clarify their own roles for the sake of the record and to build on some of the questions asked. By their own roles, I would call the attention of honourable senators to the fact that Mr. Neville is the Deputy Comptroller General. In this business that they are in, comptrolling has a particular meaning.

rapport; là ils examinent les plans d'action qui ont pu être élaborés par les ministères de même que le contenu de rapports de vérification antérieurs. Ensuite nous nous chargeons d'assurer de faire état des progrès réalisés.

Je suis content de pouvoir vous affirmer que dans le plus récent rapport, la vérificatrice générale indique que presque la totalité des travaux de vérification promis ont été réalisés. C'est une observation très constructive.

La vérificatrice générale nous a également informés qu'elle compte faire quelque chose qu'aucun autre vérificateur général ne fait depuis des années: dans un proche avenir, elle a l'intention de consacrer tout un rapport à des vérifications de suivi liées à des vérifications antérieures. Cela indique bien l'intention de l'actuelle vérificatrice générale de faire le suivi de vérifications antérieures pour s'assurer que les ministères font bien ce qu'ils ont promis de faire.

**Le sénateur Stratton:** La réaction du public face à cette expression «diverses menues dépenses imprévues», c'est que c'est une expression fourre-tout qui n'expliquerait rien. Le fait est qu'on pourrait l'appliquer à n'importe quoi, si on voulait — même aux choses les plus farfelues.

Pour le non-initié, il est très difficile, par rapport aux dépenses que vous devez examiner, de savoir en quoi peuvent consister des «diverses menues dépenses imprévues» lorsque le chiffre qui y est associé se monte à plusieurs centaines de millions de dollars. Pour moi cela pose un problème au niveau de la perception du public, et la vérificatrice générale semble être du même avis. Comptez-vous prendre des mesures pour régler ce problème?

**M. Neville:** C'est une bonne question, mais tout dépend de la transaction que nous sommes chargés d'examiner. Je peux comprendre que les gens, en voyant les montants inscrits à cette rubrique ne les considèrent pas comme correspondants à des dépenses ni «diverses», ni «menues», ni même «imprévues». Mais il faut examiner les faits de la situation telle qu'elle est décrite dans la présentation au Conseil du Trésor. Ils sont obligés de prendre une décision en fonction de la proposition qui est faite.

Nous allons examiner diverses options ayant pour objet de clarifier les choses tout en conservant la marge de manoeuvre du gouvernement. Si jamais le gouvernement avait besoin d'une somme importante à court préavis, je voudrais m'assurer que le gouvernement ait toute la latitude nécessaire pour obtenir la somme requise.

**Le sénateur Stratton:** Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il doit posséder cette marge de manoeuvre.

**Le sénateur Cools:** Je voudrais remercier les témoins pour leur présence. Étant donné qu'ils nous expliquent tous les éléments du processus et de son historique, je pensais qu'ils pourraient peut-être nous apporter quelques précisions, pour les fins du compte rendu, au sujet de leur propre rôle de façon à pouvoir compléter leurs réponses à diverses questions. Je dis «leur propre rôle», et là j'attire l'attention des honorables sénateurs sur le fait que M. Neville occupe le poste de sous-contrôleur général. Dans leur secteur, la fonction de contrôleur a un sens particulier.



Would the witnesses take a few minutes and explain to us the history and the role of the Comptroller General in the Treasury Board Secretariat and funding process?

**Mr. Neville:** Mr. Chairman, I do not know how much time we have. That is a loaded question. I will explain my responsibilities and I will ask my colleague, Mr. Bickerton, to explain his.

I see the role of the Deputy Comptroller General to support the Comptroller General. We work together to ensure that financial management responsibilities of the Government of Canada are carried out across government. That includes all departments and agencies that total approximately 103 at this point. I look at the expenditures as being the amount that is in the Estimates — approximately \$173 billion per annum.

We provide frameworks and look at the Financial Administration Act as being the legal parliamentary document that controls all expenditures of the government, and puts in place the various policies, guidelines and procedures that will allow departments to work within those policies in such a way that they can do the business of the government.

That implies, to a large extent, working with policy centres. We have nine directorates, the majority of which have specific policy centres that are specialized in their own areas. For example, the centre can be in the area of financial management, contracting, internal audit, evaluation or real property, material management, and so forth. We try to ensure that each policy centres develops appropriate policies for its area, that this is done in consultation with departments and are approved by Treasury Board ministers.

We also have a number of responsibilities that are what we refer to as "operational responsibilities." That is, they are not policy-centred but, rather, operationally based. For example, we are responsible for the supply bill process. On that, I will ask Mr. Bickerton to share his responsibilities.

**Mr. Bickerton:** I support the Deputy Comptroller General. Mr. Neville indicated that he is responsible for the supply process and all of the documents related to that. That falls into my area of responsibilities. There are about two or three other principal things for which I am responsible. One is keeping track of the approvals that are being made by the government for the expenditures under the fiscal framework leading to the preparation of the estimates documents. I am also responsible for the plans and priorities documents and the guidelines that are prepared for these documents, which are tabled in Parliament.

Les témoins pourraient-ils donc prendre quelques minutes pour nous expliquer l'historique et le rôle du contrôleur général au Secrétariat du Conseil du Trésor de même que le processus de financement?

**M. Neville:** Monsieur le président, je ne sais pas de combien de temps nous disposons. C'est une question très épineuse qu'on vient de me poser. Je vais donc expliquer mes responsabilités et je demanderai ensuite à mon collègue, M. Bickerton, de vous expliquer les siennes.

Pour moi, le rôle du sous-contrôleur général consiste à soutenir le contrôleur général. Nous travaillons en étroite collaboration afin de nous assurer que les responsabilités du gouvernement du Canada en matière de gestion financière sont remplies dans l'ensemble des services gouvernementaux. Cela comprend tous les ministères et organismes, qui sont actuellement au nombre d'environ 103. Pour moi, les dépenses correspondent au montant figurant dans le budget — soit environ 173 milliards de dollars par an.

Nous élaborons des cadres et nous considérons la Loi sur la gestion des finances publiques comme étant le document juridique parlementaire qui permet de contrôler l'ensemble des dépenses du gouvernement, et d'appliquer les diverses politiques, lignes directrices et procédures qui permettront aux ministères de se conformer à ces politiques tout en assurant le bon déroulement des activités du gouvernement.

Dans une large mesure, cela suppose la collaboration avec les centres de décision qui sont spécialisés dans leurs divers domaines. Par exemple, un centre de décision peut être spécialisé dans la gestion financière, la sous-traitance, la vérification interne, l'évaluation ou les biens immobiliers, la gestion du matériel, etc. Nous essayons de nous assurer que chaque centre de décision élabore des politiques appropriées pour son secteur d'activité, et cela se fait en consultation avec les ministères, ces politiques devant être approuvées par les ministres du Conseil du Trésor.

Nous avons également un certain nombre de responsabilités qui sont ce que nous appelons des «responsabilités opérationnelles». Cela veut dire qu'au lieu d'avoir une orientation stratégique, elles sont directement liées aux opérations. Par exemple, nous sommes responsables du processus entourant les projets de loi de crédits. Vous ayant donné cette explication, je vais maintenant demander à M. Bickerton de vous décrire ses responsabilités.

**M. Bickerton:** Mon rôle consiste à soutenir le sous-contrôleur général. M. Neville a indiqué qu'il est chargé du processus entourant les crédits et de tous les documents y afférents. Voilà justement l'une des responsabilités qui ne sont attribuées. Je suis chargé de deux ou trois autres grandes activités. Par exemple, c'est à moi que revient la responsabilité de faire le suivi des approbations de dépenses faites par le gouvernement selon le cadre financier, et ce en prévision de la préparation des documents du Budget principal des dépenses. Je suis également responsable des documents touchant les plans et priorités et des lignes directrices qui sont élaborées pour accompagner ces documents, lesquels sont déposés devant le Parlement.

I am also responsible for preparing the advice and guidance to the managers and senior management of the Treasury Board Secretariat on expenditures management issues and developing some of the policies related to that, including making inputs to the recommendations for Vote 5.

**Senator Cools:** I think I would add to that, because my understanding of the history of the Office of the Comptroller General is that it accompanied or was close to the revised Auditor General's Act in 1977. Could you give us some insight into that development?

**Mr. Neville:** The Office of the Comptroller General and the Treasury Board Secretariat as we know it today was part of the Department of Finance in the 1960s. It was split from the Department of Finance and called the Treasury Board Secretariat. In the 1970s, based on an Auditor General's report that was negative in terms of the Auditor General's view at that time of the financial management within the Government of Canada, a decision was taken by the government to take a component of the Treasury Board Secretariat and create what was called the Office of the Comptroller General. It had equal status to the Treasury Board Secretariat and both deputy heads reported to the President of the Treasury Board. That continued for a couple of decades.

In the 1980s, it was agreed that they would be reintegrated into the Treasury Board Secretariat and that the secretariat of the Treasury Board would also assume the responsibilities of the Office of the Comptroller General and that the title would then be Secretariat of the Treasury Board and Comptroller General.

Since that time, we have been working in tandem with colleagues in the secretariat — that is, program sectors and other areas such as the Chief Information Officers Branch, as well as the Chief Information Human Resource Officers Branch. Does that help?

**Senator Cools:** Very much. I was trying to bring out that historical aspect and the preoccupation the government had with the external and the internal audit elements. Perhaps we can have our researcher dig up that particular Auditor General's report, because I believe it contains his famous statement that Parliament has lost control of the public purse. I think the Auditor General in question was Mr. MacDonnell. We should bring that forward and take a look at that.

**The Chairman:** We will do that. Some of us are old enough to remember it.

Before we move to our second round of questions, there are a couple of things I want to clear up with the witnesses.

Mr. Neville and Mr. Bickerton, in 1989, Treasury Board provided this committee with a table showing an historical review of the contingency fund. I think you have it in front of you. It is in all of your briefing books and we have furnished the witnesses with copies. It provided historical review from fiscal year 1974-75 up to and including fiscal year 1987-88. It showed the level of the

Je suis également chargé de préparer les conseils à donner aux directeurs et hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor sur des questions liées à la gestion des dépenses et d'élaborer des politiques à cet égard, y compris de donner mon avis sur les recommandations à communiquer au sujet du crédit 5.

**Le sénateur Cools:** J'ajouterais ceci à votre explication, car je crois savoir, d'après ce que je sais de l'historique du Bureau du contrôleur général, que ce dernier a été créé en même temps ou peu de temps après la révision de la Loi sur le vérificateur général en 1977. Pourriez-vous nous parler un peu de cette évolution?

**M. Neville:** Le Bureau du contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor, tels qu'ils existent actuellement, faisaient partie du ministère des Finances dans les années 60. Par la suite, cette fonction a été tout à fait retirée du ministère des Finances et prise en charge par ce qu'on a nommé le Secrétariat du Conseil du Trésor. Dans les années 70, par suite d'un rapport du vérificateur général qui critiquait la gestion financière telle qu'elle était pratiquée à l'époque, le gouvernement a pris la décision de retirer une composante du Secrétariat du Conseil du Trésor et de créer ce qu'on appelait alors le Bureau du contrôleur général. Il avait le même statut que le Secrétariat du Conseil du Trésor et les deux sous-ministres relevaient du président du Conseil du Trésor. Cette formule a été maintenue pendant une vingtaine d'années.

Pendant les années 80, il a été convenu que ce bureau réintégrerait le Secrétariat du Conseil du Trésor et que le Secrétariat du Conseil du Trésor assumerait également les responsabilités du Bureau du contrôleur général, si bien que ce service se nommerait désormais Secrétariat du Conseil du Trésor et Contrôleur général.

Depuis nous travaillons en tandem avec nos collègues du Secrétariat — c'est-à-dire les secteurs de programme et d'autres domaines, tels que la Direction du dirigeant principal de l'information, de même que la Direction du dirigeant principal de l'information sur les ressources humaines. Cette information vous semble-t-elle utile?

**Le sénateur Cools:** Oui, tout à fait. J'essayais de faire ressortir l'aspect historique et le fait que le gouvernement s'était préoccupé de la question des vérifications externes et internes. Peut-être pourrions-nous demander à notre attaché de recherche de nous retrouver ce rapport du vérificateur général, car je crois savoir combien sa fameuse déclaration selon laquelle le Parlement aurait perdu le contrôle des deniers publics. Si je ne me trompe pas, le vérificateur général à l'époque était M. MacDonnell. Il conviendrait donc de retrouver ce rapport et de l'examiner.

**Le président:** Nous ferons cela. Certains d'entre nous sont assez vieux pour nous en souvenir.

Avant de passer au deuxième tour des questions, je voudrais poser quelques questions d'éclaircissement à nos témoins.

Monsieur Neville et monsieur Bickerton, en 1989, le Conseil du Trésor a fourni à ce comité un tableau présentant l'historique du fonds pour éventualités. Je crois que vous avez ce document devant vous. En tout cas, il se trouve dans vos cahiers d'information et nous avons aussi donné des copies aux témoins. Il présentait un historique pour la période allant de



vote in each of those fiscal years, then Vote 5, as a percentage of the Main Estimates. It then shows the allocations pay list, non-pay list and total.

Would it be possible to have that historical review updated for this committee to take us from fiscal 1988-89 to the present time?

**Mr. Neville:** Is there a specific timeline for this? That factors into our response, I think.

**The Chairman:** Is it a major problem to compile this? What is the problem about compiling that information?

**Mr. Neville:** Time and effort, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I wonder if there is a way of making it simpler. The numbers that interest me — and I can only speak for myself — are the level of vote, which is easily obtained and then what is called the “non-pay list allocation.” There does not seem to be controversy about the pay list allocations. The controversy seems to centre on what we call the non-pay list.

To put all my cards on the table, I was having difficulty obtaining this through usual channels. Our friends from the library tried to put something together for me and I discovered a change in the wording. Instead of “pay list” and “non-pay list,” I find the wording “permanent allocations” in the one case and “items included in estimates” in the other case.

What is the meaning of that? Is there significance to that change in the wording? It is somewhat confusing.

**Mr. Bickerton:** What is the second reference to which you are referring?

**The Chairman:** When I could not get this information directly from you, our people at the library put a table together for me. It has the Treasury Board Vote 5 level — \$750 million for the fiscal year just ended. In the columns that in your table read, respectively, “pay list” and “non-pay list,” the heading is “permanent allocations” and “items included in estimates.” In other words, instead of “pay list,” it says “permanent allocations” and instead of “non-pay list,” it says, “items included in estimates.” You do not have that. I have been trying to get the information so that it could be distributed to honourable senators.

Is there a real problem of providing this basic information to update this table? I would have thought it was basic information.

l'exercice financier 1974-1975 à l'exercice financier 1987-1988. Il indiquait le montant prévu pour chaque crédit dans chacun de ces exercices financiers, et ensuite le crédit 5, en tant que pourcentage du Budget principal des dépenses. Il donnait ensuite les montants pour les affectations de fonds, la rémunération, les charges non salariales, et ensuite le total.

Serait-il possible de faire actualiser cet historique afin que les informations couvrent la période de l'exercice financier 1988-1989 au présent?

**M. Neville:** Souhaitez-vous l'avoir dans un délai précis? Cela va influencer notre réponse, à mon avis.

**Le président:** Ça représente un gros problème? Pourquoi cela vous pose-t-il problème?

**M. Neville:** Cela demande du temps et de l'effort, monsieur le président.

**Le président:** Je me demande s'il n'y aurait pas moyen de vous simplifier la tâche. Les chiffres qui m'intéressent — et là je ne parle que pour moi-même — sont ceux qui concernent les sommes rattachées aux crédits, information qu'on peut facilement obtenir, et ce qu'on appelle l'affectation de fonds pour les dépenses non salariales. Les affectations au titre de la rémunération ne semblent pas susciter de controverse. Ce sont plutôt les dépenses non salariales qui semblent être controversées.

Pour tout vous dire, j'ai rencontré certaines difficultés lorsque j'ai essayé d'obtenir cette information par la filière habituelle. Nos amis de la bibliothèque ont essayé de me préparer quelque chose et c'est là que j'ai découvert que le libellé avait changé. Au lieu de parler d'affectations de fonds au titre de «la rémunération» et des «dépenses non salariales», il était désormais question d'«affectations permanentes» dans un cas et de «postes inscrits dans les prévisions budgétaires» dans l'autre cas.

Qu'est-ce que cela signifie? Ce changement de libellé a-t-il une signification? J'avoue que j'ai du mal à m'y retrouver.

**M. Bickerton:** Quelle est la deuxième affectation dont vous parlez?

**Le président:** Quand je n'ai pas pu obtenir cette information directement de vous, nos attachés de recherche à la bibliothèque ont préparé un tableau à mon intention. Il présente la somme prévue au crédit 5 du Conseil du Trésor, soit 750 millions de dollars pour l'exercice financier qui vient de se terminer. Dans votre tableau où il était question des affectations de fonds au titre de «la rémunération» et des «dépenses non salariales», on trouve désormais la rubrique «Affectations permanentes» et «Postes inscrits dans les prévisions budgétaires». Autrement dit, au lieu de dire «affectation au titre de la rémunération», on dit «affectations permanentes», et au lieu de parler de «dépenses non salariales», il est question de «postes inscrits dans les prévisions budgétaires». Vous, vous n'avez pas ça. J'essaie d'obtenir cette information pour pouvoir la distribuer aux honorables sénateurs.

Est-ce que cela vous poserait de gros problèmes si je vous demandais de nous fournir cette information de base qui permettrait d'actualiser ce tableau? Dans mon esprit, il s'agit d'information de base.

**Mr. Bickerton:** We did have this discussion with the research officials to try and point them in the right direction. We do not have a database readily available where you could push a button and produce the information. It really does entail going back through each Supplementary Estimate over the course of the last 10 or 12 years. As Mr. Neville said, it is a question of time and effort.

The term "permanent allocation," I would probably say with 95 per cent certainty, refers directly to the pay list.

**The Chairman:** What about items included in the other? Is that non-pay list?

**Mr. Bickerton:** That would be non-pay list.

**The Chairman:** We will give you the table that our friends from the library worked up. Your people can look at it and let us know whether they think we are in the ballpark here. They can compare the methodology and so on. It would be useful to have this information.

What I am interested in — and I think this is relevant — when you look at the Vote 5 level in your table from 1974-75 up to 1987-88 and then look at the allocations, in all but one fiscal year the allocations are considerably in excess of the amount of vote. We understand that is because it is a revolving fund, as it were. However, it does speak, to some extent, to the frequency or the intensity of the use of the contingencies vote.

**Mr. Bickerton:** We can look at that. When you look at the non-pay list items, there are a number of instances — probably the vast majority — where we are providing temporary financing to operational components of departments. It does not relate only to grants that have been current in recent months.

**The Chairman:** I will take that point. That is fine. I am glad to have that on the record.

To come to Senator Cools' point about what we are doing here in terms of legal authorization, you will need to explain this again. I look at the Main Estimates for the fiscal year that has just begun, and under Treasury Board, Ministry Summary, Vote 5, Government Contingencies, we see \$750 million. Parliament votes that. Where is "miscellaneous, minor and unforeseen"?

**Senator Bolduc:** It is in the bill, at the beginning.

**Mr. Neville:** It is at the beginning of the appropriations section.

**The Chairman:** In the introduction to part two, under subsection (i), Government Contingencies Vote, it says:

This Vote supplements other appropriations to provide the Government with the flexibility to meet unforeseen expenditures until Parliamentary approval can be

**M. Bickerton:** Nous en avons discuté avec les attachés de recherche pour essayer de bien les orienter. Nous n'avons pas de base de données qui nous permet simplement d'appuyer sur un bouton pour obtenir cette information. Il nous faudra donc revoir chaque budget supplémentaire des dépenses depuis 10 ou 12 ans pour l'obtenir. Comme vous l'a déjà dit M. Neville, cela demande du temps et de l'effort.

Par contre, je suis sûr à 95 p. 100 que le terme «affectations permanentes» désigne l'affectation au titre de la rémunération.

**Le président:** Et qu'en est-il des postes inscrits ailleurs? S'agit-il des dépenses non salariales?

**M. Bickerton:** Oui, cela désigne les dépenses non salariales.

**Le président:** Nous allons vous donner le tableau préparé par nos amis de la bibliothèque. Vos collaborateurs pourront l'examiner et nous faire savoir s'ils estiment que nos chiffres sont exacts ou non. Ils pourront comparer la méthodologie, etc. Il nous serait utile d'avoir cette information.

Ce qui m'intéresse — et cela me semble pertinent — quand vous regardez la somme affectée au crédit 5 dans votre tableau pour la période de 1974-1975 à 1987-1988 et que vous regardez ensuite les affectations proprement dites, vous constatez que pour tous les exercices financiers sauf un, les affectations sont considérablement plus importantes que le montant inscrit au titre du crédit. Nous croyons savoir que c'est parce qu'il s'agit d'un fonds renouvelable, pour ainsi dire. Par contre, cela donne une certaine indication de la fréquence ou de l'intensité du recours au crédit pour éventualités.

**M. Bickerton:** Nous allons examiner cette question. Par contre, pour ce qui est des dépenses non salariales, dans bien des cas — sans doute la grande majorité — il s'agit de financement provisoire assuré à des composantes opérationnelles des différents ministères. Il ne s'agit donc pas uniquement de subventions accordées récemment.

**Le président:** Je vous remercie pour cette précision. C'est très bien. Je suis content d'avoir pu obtenir cette information pour les fins du compte rendu.

Je voudrais maintenant revenir sur ce que disait le sénateur Cools concernant l'autorisation législative qui sous-tend tout cela et je pense que vous allez devoir nous réexpliquer la situation. Si je regarde le Budget principal des dépenses pour l'exercice financier qui vient de se terminer, à la rubrique «Conseil du Trésor, Sommaire du ministère, Crédit 5, Éventualités» le montant inscrit est de 750 millions de dollars. C'est le Parlement qui vote ce crédit. Où donc se trouvent ces «diverses menues dépenses imprévues»?

**Le sénateur Bolduc:** C'est dans le projet de loi, au début.

**M. Neville:** C'est au début de l'article touchant les affectations de fonds.

**Le président:** Dans l'introduction à la partie deux, à l'alinéa i), Crédit pour éventualités du gouvernement, on lit ceci:

Ce présent crédit complète d'autres affectations en vue d'assurer au gouvernement la latitude requise pour couvrir des dépenses imprévues en attendant d'obtenir



obtained and to meet additional payroll costs such as severance pay and maternity benefits which are not provided for in departmental estimates.

That is just bumph; right? That has no legal status?

**Mr. Neville:** I would not use the word “bumph.” I would prefer the word “information.” The legal wording is in the appropriation bill.

**The Chairman:** That is where we have miscellaneous, minor and unforeseen expenses. I raise that because the Auditor General did and that confused me. If you look at Tab 12 of the briefing book and then go over to page 27 of her report, down at the bottom, under the heading “A history of the use of Treasury Board Vote 5 for grant payments” she says, “Wording of Treasury Board Vote 5 has evolved.” Then she begins for us with 1964-65, where I see miscellaneous, minor and unforeseen, then she takes us to 1966-67, and then finally she takes us to 2001-02 Main Estimates.

Frankly, the description is irrelevant, is it not? What really counts for Parliament's purposes is the legal wording of the vote. You have told us that you are working on — you did not say tightening up — defining more precisely, clarifying, miscellaneous, minor and unforeseen. With Senator Bolduc's help, perhaps the committee can assist you in that process.

**Mr. Neville:** Would it be a conflict of interest if we asked Senator Bolduc to be a consultant on this?

**The Chairman:** He works for free.

Now, what about the issue that Senator Lynch-Staunton raised earlier and that the Auditor General mentioned? I was startled to hear her say it twice, talking about the foundation. Theoretically, she said, if the funds for the foundation had been paid directly by Treasury Board from this vote to the recipient corporation, we would not have an authority question because, as Senator Banks has pointed out, that wording is indeed extremely broad. It just comes to an analysis of whether it is minor, miscellaneous or unforeseen. I understand you said you would have the legal authority to write a cheque yourselves, but it is not your practise to do so.

**Mr. Neville:** Correct.

**The Chairman:** This is a door that we may want to try bar while we go about our work. We do not want to leave temptation unnecessarily in your way.

**Mr. Neville:** It is interesting that the Auditor General has made that statement and is of the view that we have that authority.

l'approbation du Parlement et de supporter des dépenses additionnelles au titre de la rémunération, telles que les indemnités de départ et les prestations de maternité qui ne sont pas inscrites dans les prévisions budgétaires des ministères.

C'est du vent, tout ça, non? Ça n'a aucun fondement juridique, n'est-ce pas?

**M. Neville:** Je ne dirais pas que c'est du vent; je préfère le terme «information». Le texte juridique se trouve dans le projet de loi de crédits.

**Le président:** C'est là qu'il est question de «diverses menues dépenses imprévues». Si j'en parle, c'est parce que la vérificatrice générale a soulevé la question et là je ne comprenais plus. Si vous regardez l'onglet 12 du cahier d'information, à la page 27 de son rapport, vers le bas de la page, sous la rubrique «Historique du recours au crédit 5 du Conseil du Trésor pour les paiements de subventions», vous allez voir qu'elle dit que le libellé du crédit 5 du Conseil du Trésor a évolué. Ensuite elle fait l'historique du recours à ce crédit en commençant par l'exercice financier 1964-1965, où je constate qu'il est question de «diverses menues dépenses imprévues», pour ensuite discuter de la situation en 1966-1967, et enfin elle aborde la question du Budget principal des dépenses de 2001-2002.

Donc, le fait est que cette description est sans importance, n'est-ce pas? Ce qui compte vraiment pour le Parlement, c'est le libellé du crédit dans le projet de loi. Vous avez dit que vous essayez de — non pas resserrer — mais de préciser et donc de clarifier la signification de l'expression «diverses menues dépenses imprévues». Avec l'aide du sénateur Bolduc, le comité pourra peut-être vous aider à accomplir ce travail.

**M. Neville:** Le sénateur Bolduc serait-il en conflit d'intérêts si on lui demandait d'agir à titre d'expert-conseil auprès de notre service?

**Le président:** Il travaille gratuitement.

Mais qu'en est-il du point soulevé par le sénateur Lynch-Staunton tout à l'heure et qui a également été mentionné par la vérificatrice générale? J'ai trouvé étonnant qu'elle le dise deux fois, en parlant de la Fondation. Selon elle, en théorie, si les fonds destinés à la fondation avaient été versés directement par le Conseil du Trésor à la société récipiendaire en utilisant ce crédit, il n'y aurait pas eu de problème d'autorisation car, comme l'expliquait le sénateur Banks, ce libellé est très général. Il s'agit simplement de savoir si cette dépense rentre dans la catégorie des «diverses menues dépenses imprévues». Je crois savoir que selon vous, vous auriez eu l'autorisation législative de faire vous-même le chèque, mais telle n'est pas votre pratique.

**M. Neville:** C'est exact.

**Le président:** Voilà une porte que nous voudrions peut-être essayer de fermer dans le cadre de notre travail. Nous ne voulons pas trop vous exposer à la tentation.

**M. Neville:** Je trouve intéressant que la vérificatrice générale vous ait dit ça et qu'elle soit d'avis que nous avons déjà cette autorisation.

**The Chairman:** Why is that interesting?

**Mr. Neville:** Normally, the Office of the Auditor General or the Auditor General herself does not usually say we have that kind of authority.

**The Chairman:** That is why I am saying we may want to bar the door before something goes through it.

**Senator Cools:** May I ask to what you are referring?

**The Chairman:** I am looking at her testimony to the committee last week.

The other point is also a legal point that I wanted to ask you about. In your brief to the committee back in 1989, you make the point, and I quoted from it the other day, that,

In theory, the Treasury Board has complete authority to use the Contingencies Vote within the restrictions of the Vote wording itself, without returning for further Parliamentary authority. Parliament would of course be advised of the use made of the Contingencies Vote in Public Accounts, but all such charges could be made as permanent charges to the Vote. Although a later section of the vote provides authority to reuse sums which are repaid from other appropriations, there is no requirement that such sums be repaid or that the items funded be included in Supplementary Estimates. An opinion from the Treasury Board Acting General Counsel on July 18, 1978, stated '... that it would still be perfectly competent in law to pay out money in terms of the preceding words of the vote up to the amount voted. At that stage, as in the case of any other Vote, the appropriation would be exhausted and no more payments permissible, but there would be no need in law to replace the money from Supplementary Estimates.'

That is what you said in 1989. I want to ask you whether that legal view is still operative at the board.

**Mr. Neville:** Yes, it is, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We may also want to look at that area.

**Senator Bolduc:** I have some questions about that. Is that why the Treasury Board guidelines say:

[Translation]

"There must be a valid, legally incorporated recipient in existence to which the grant is to be paid."

[English]

If it is true that you can do that, then you should add:

**Le président:** Pourquoi trouvez-vous cela intéressant?

**M. Neville:** Normalement, le Bureau de la vérificatrice générale et la vérificatrice générale elle-même ne diraient pas que nous avons ce genre de pouvoir.

**Le président:** C'est pour ça que je vous dis que nous voudrions peut-être fermer la porte avant que quelque chose arrive à passer.

**Le sénateur Cools:** Pourrais-je savoir de quoi vous parlez?

**Le président:** Je regarde le texte de ses témoignages devant le comité la semaine dernière.

L'autre point au sujet duquel je voudrais vous interroger est également d'ordre juridique. Dans le mémoire que vous avez présenté devant le comité en 1989, vous avez dit ceci, et j'ai cité vos propos l'autre jour:

En théorie, le Conseil du Trésor est parfaitement habilité à recourir au crédit pour éventualités sous réserve des restrictions du libellé du crédit proprement dit, sans avoir à demander une autre autorisation du Parlement. Le Parlement serait évidemment informé du recours au crédit pour éventualités dans les Comptes publics, mais de telles imputations pourraient être inscrites à titre d'imputations permanentes au crédit. Bien qu'un autre article du crédit confère le pouvoir de réutiliser des sommes qui sont remboursées à partir d'autres affectations, il n'est pas obligatoire que de telles sommes soient remboursées ou que les dépenses ainsi financées soient inscrites au Budget supplémentaire des dépenses. L'opinion de l'avocat général par intérim du Conseil du Trésor le 18 juillet 1978 était que «[...] que le Conseil du Trésor aurait la compétence voulue selon la loi pour verser des sommes, en vertu du libellé précédent du crédit, correspondant au montant du crédit voté. À ce moment-là, comme ce serait le cas de tout autre crédit, l'affectation serait épuisée et plus aucun versement ne pourrait être fait, mais selon la loi, il ne serait pas nécessaire de remplacer ces fonds en les inscrivant au Budget supplémentaire des dépenses.»

Voilà ce que vous avez dit en 1989. J'aimerais donc vous demander si telle est toujours l'opinion des avocats du Conseil du Trésor.

**M. Neville:** Oui, absolument, monsieur le président.

**Le président:** Nous voudrions peut-être aussi nous pencher sur cette question.

**Le sénateur Bolduc:** J'ai d'autres questions à poser à ce sujet. Est-ce la raison pour laquelle les lignes directrices du Conseil du Trésor précisent que:

[Français]

«Il doit exister un bénéficiaire valable et légalement constitué auquel la subvention doit être versée.»

[Traduction]

S'il est vrai que vous avez le droit de faire ça, vous devriez ajouter ceci:



[Translation]

“[...] in accordance with the rules respecting grants.”

[English]

Otherwise it is:

[Translation]

...an open door.

[English]

**Mr. Neville:** Mr. Chairman, point taken.

**The Chairman:** The other point that the Auditor General made when she was here — and honourable senators may have alluded to this — related to grants for which there is no vote in that department's estimates. She said that she did not contest that the departments of Natural Resources and Environment are the right departments to handle funds for sustainable development. Nevertheless, there is no vote there that authorized them to pay out the money that they paid out.

Should we wait for the secretary to address that? We will be getting into specific examples.

**Mr. Neville:** Your choice. Would you like me to answer?

**The Chairman:** Please.

**Mr. Neville:** I am of the view that the vote wording is appropriate. We have had this discussion on numerous occasions and we are confident that the authority was there beforehand.

**Senator Lynch-Staunton:** I have three quick questions and one of them follows on what Senator Murray just brought up, and that is that the Auditor General had made a point differentiating between spending authority and legislative authority. You have read her presentation and you know exactly what I mean. She is quite firm in saying that in the case of the sustainable development fund, there was a legislative authority but there was no spending authority; and if there is spending authority, where is it?

**Mr. Neville:** In Supplementary Estimates (B), we corrected that, and Parliament and the Senate approved it; therefore, the appropriate authorities are now in place.

**Senator Lynch-Staunton:** So you disagree when she says: In our view, the \$25 million in grants that the two departments pay for sustainable development technology had not received spending authority from Parliament when the payments were made?

**Mr. Neville:** We disagree with the Office of the Auditor General.

[Français]

« [...] conformément aux règles de subvention. »

[Traduction]

Autrement, c'est:

[Français]

...la porte ouverte.

[Traduction]

**M. Neville:** Monsieur le président, je vois ce que vous voulez dire.

**Le président:** L'autre point qu'a soulevé la vérificatrice générale lorsqu'elle a comparu — et d'autres honorables sénateurs en auront peut-être parlé — concernait les subventions pour lesquelles les prévisions budgétaires du ministère concerné ne prévoient aucun crédit. Elle a dit qu'elle ne contestait pas le droit des ministères des Ressources naturelles et de l'Environnement de traiter les fonds touchant le développement durable. Cependant, elle disait qu'aucun crédit ne les autorise à verser les sommes qu'ils ont versées.

Devrions-nous attendre d'avoir l'occasion de poser la question directement au secrétaire? Là nous citerons des exemples précis.

**M. Neville:** C'est comme vous voulez. Voulez-vous que je réponde?

**Le président:** Oui, s'il vous plaît.

**M. Neville:** À mon avis, le libellé du crédit est approprié. Nous avons eu cette discussion à maintes reprises et nous sommes convaincus que nous avons déjà l'autorisation voulue.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'ai trois petites questions à poser, dont une qui fait suite aux remarques du sénateur Murray, à savoir que la vérificatrice générale a fait une distinction entre l'autorisation de dépenses et l'autorisation législative. Vous avez lu le texte de son exposé et donc, vous savez de quoi je parle. Elle a insisté sur le fait que dans le cas du fonds de développement durable, l'autorisation législative existait, mais non pas l'autorisation de dépenses; et si cette autorisation de dépenses existe, d'après vous, où est-elle explicitée?

**M. Neville:** Dans le Budget supplémentaire des dépenses (B), nous avons corrigé cette lacune, et le Parlement et le Sénat l'ont approuvé; par conséquent, toutes les autorisations nécessaires sont maintenant votées.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Donc, vous n'êtes pas d'accord avec elle quand elle dit: D'après nous, les 25 millions de dollars de subventions versés par les deux ministères au titre de l'appui technologique au développement durable ne reposaient pas sur une autorisation de dépenses votée par le Parlement au moment où les versements ont été faits?

**M. Neville:** Nous ne sommes pas d'accord avec le Bureau de la vérificatrice générale.

**Senator Lynch-Staunton:** This is quite a serious statement that she has made. I am not taking sides here. I want clarification. If she is wrong, then she is wrong; but then you have to prove her wrong.

**Mr. Neville:** We made that statement previously.

**Senator Lynch-Staunton:** Where is the spending authority?

**Senator Cools:** Mr. Chairman, Senator Lynch-Staunton is reading from something. Can we know what it is?

**Senator Lynch-Staunton:** I am reading from the transcript of the meeting with the Auditor General, from her formal presentation.

**Senator Cools:** Perhaps some of us are not as clear. What is the difference between spending authority and legislative authority?

**Senator Lynch-Staunton:** The Auditor General said in her view Environment Canada and Natural Resources had the legislative authority to enter into arrangements but did not have the spending authority to do so. Only Parliament can give the spending authority.

**Senator Cools:** It seems to me that Parliament gives the legislative authority as well.

**Senator Lynch-Staunton:** Are you asking a supplementary or are you acting as a witness? I am asking questions of Mr. Neville and Mr. Bickerton.

**Senator Cools:** I was trying to get a clarification from the chairman.

**Senator Lynch-Staunton:** Can you wait until I am through? Then you can ask for clarification.

**Senator Cools:** I will do it on a point of order then.

**Senator Lynch-Staunton:** I am not raising a point of order.

**Senator Cools:** I did. I would like to know, chairman, for the sake of the record and for the sake of the debate, what is the difference between legislative authority and spending authority?

**The Chairman:** I cannot help you on that for the moment, senator, but I will do some research. Meanwhile, Senator Lynch-Staunton can complete his questions with the witnesses.

**Senator Lynch-Staunton:** The word "urgent," which I use and which I would hope to see if you are going to reword the authority which now is defined as anything which is "miscellaneous, minor and unforeseen" comes from your text, Mr. Neville. That was the intent all along: urgent and unforeseen. "Minor" I think is passé right now; who can define "minor"?

**Le sénateur Lynch-Staunton:** L'affirmation de la vérificatrice générale est tout de même assez sérieuse. Je ne choisis pas de camp. Je veux simplement tirer les choses au clair. Si elle se trompe, eh bien elle se trompe; mais il faudra que vous le prouviez.

**M. Neville:** Nous l'avons affirmé précédemment.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Cette autorisation de dépenses où est-elle explicitée?

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, le sénateur Lynch-Staunton est en train de lire quelque chose. Peut-on savoir de quoi il s'agit?

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je lis le compte rendu de notre réunion avec la vérificatrice générale, et plus précisément, le texte de son exposé.

**Le sénateur Cools:** Certains d'entre nous n'avons peut-être pas bien saisi. Quelle est donc la différence entre l'autorisation de dépenses et l'autorisation législative?

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Selon la vérificatrice générale, Environnement Canada et Ressources naturelles avaient l'autorisation législative de conclure des accords financiers mais n'avaient pas l'autorisation de dépenses nécessaire pour engager les dépenses en question. Seul le Parlement peut accorder l'autorisation de dépenses.

**Le sénateur Cools:** Il me semble que l'autorisation législative émane également du Parlement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Posez-vous une question complémentaire ou souhaitez-vous vous substituer aux témoins? Je suis en train de poser des questions à M. Neville et à M. Bickerton.

**Le sénateur Cools:** J'essayais d'obtenir des précisions du président.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Pourriez-vous attendre que j'ai fini? Ensuite, vous pourrez demander des éclaircissements.

**Le sénateur Cools:** Dans ce cas, je vais invoquer le Règlement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Mais moi je n'invoque pas le Règlement.

**Le sénateur Cools:** C'est moi qui l'ai invoqué. Monsieur le président, pour les fins du compte rendu et du débat, j'aimerais qu'on nous explique la différence entre l'autorisation législative et l'autorisation de dépenses.

**Le président:** Je ne peux pas vous aider pour le moment, sénateur, mais je vais faire un peu de recherche. Entre-temps, le sénateur Lynch-Staunton pourra finir de poser ses questions aux témoins.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'ai utilisé le mot «urgent» et j'espère que vous l'inclurez dans votre texte, monsieur Neville, si vous comptez reformuler le libellé de l'article dont émane cette autorisation et où il est question de «diverses menues dépenses imprévues». Dès le départ, l'intention était de permettre d'engager des dépenses urgentes et imprévues. À mon avis on ne parle plus de «menues dépenses»; qui peut me définir ce terme?



My last question is, perhaps, hypothetical. What would happen — and has it happened — if Supplementary Estimates are turned down by Parliament? For example, a supply bill is turned down. What happens then?

**Mr. Neville:** We have had that discussion. It is a hypothetical question.

**Senator Lynch-Staunton:** It has never happened?

**Mr. Neville:** It has never happened. We just keep praying that it will not happen. There is no precedent for that.

**Senator Lynch-Staunton:** There is no precedent at any time?

**The Chairman:** The defeat of a supply bill is a confidence matter.

**Mr. Neville:** It is a non-confidence vote and Parliament falls. It is not the way you have expressed it, that the supply bill is not voted per se and that life goes on. At that moment in time, something else kicks in.

**Senator Lynch-Staunton:** The payments have all been made.

**Mr. Neville:** We would probably have to go back and collect those payments because they have not been authorized by Parliament in that sense.

**Senator Lynch-Staunton:** I have one question on foundations, but you might rule me out of order.

**The Chairman:** I will. The witness will be back.

**Senator Lynch-Staunton:** They are excellent witnesses, Mr. Chairman, and I want to thank them for returning. Thank you very much for the frank exchange.

**Senator Banks:** I want to echo the Leader of the Opposition. I wish, Mr. Neville and Mr. Bickerton, that all witnesses who appear before us were possessed of your encyclopaedic knowledge and so expert and forthcoming in their responses to our questions. It is a great pleasure.

I will return to the same subject that was just discussed.

Am I right in assuming that the legislative authority to make the payments to the private company existed in the fact that (a) the government had entered into an agreement with that private company and, (b) that the contingency Vote 5 existed and that the government has the right to spend that money? Is that where the legislative authority that has been referred to derives?

**Mr. Bickerton:** My response will give me an opportunity to respond to one of Senator Lynch-Staunton's earlier questions that went unanswered.

The legislative authority for the payments that we have been discussing with respect to sustainable development derives from the legislation within the departments of Energy, Natural

Ma dernière question est d'ordre plutôt hypothétique. Que se passerait-il — et est-ce que cela s'est déjà produit — si le Budget supplémentaire des dépenses était rejeté par le Parlement? Par exemple, un projet de loi de crédits ne serait pas adopté. Que se produirait-il à ce moment-là?

**M. Neville:** Nous avons déjà eu cette discussion-là. Votre question est hypothétique.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Donc, cela ne s'est jamais produit?

**M. Neville:** Non, cela ne s'est jamais produit. Et nous prions pour que cela n'arrive jamais. Ce serait sans précédent.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Sans précédent, vous dites?

**Le président:** Le rejet d'un projet de loi de crédits est une question qui engage la confiance.

**M. Neville:** C'est un vote de censure et le gouvernement tombe. Le processus n'est pas tout à fait celui que vous avez décrit, à savoir que le projet de loi de crédits n'est pas voté et que la vie continue comme si de rien n'était. Quand cela se produit, il y a autre chose qui vient combler le vide.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Et si les paiements ont tous été faits?

**M. Neville:** Il faudrait sans doute recouvrer ces sommes puisqu'elles n'auraient pas été à proprement parler autorisées par le Parlement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'ai une question à poser sur les fondations, mais vous allez peut-être me dire que ma question est irrecevable.

**Le président:** En effet. Le témoin reviendra.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce sont d'excellents témoins, monsieur le président, et je veux les remercier d'avoir accepté de revenir. Merci beaucoup pour ce franc échange de vues.

**Le sénateur Banks:** Je m'associe tout à fait aux propos du chef de l'opposition. Monsieur Neville et monsieur Bickerton, je voudrais que tous les témoins qui comparaissent devant le comité possèdent des connaissances aussi approfondies et soient aussi experts et francs en répondant à nos questions. C'est un grand plaisir de vous recevoir.

Je voudrais revenir sur la question dont on vient de discuter.

Ai-je raison de supposer que l'autorisation législative de faire les versements à l'entreprise privée existait parce que a) le gouvernement avait conclu une entente avec l'entreprise privée et b) le crédit 5 pour éventualités était disponible et que le gouvernement a le droit d'utiliser ces crédits? Est-ce la source de l'autorisation législative dont on parle?

**M. Bickerton:** Je vais profiter de cette réponse pour répondre également aux questions antérieures du sénateur Lynch-Staunton qui sont restées sans réponse.

L'autorisation législative de faire les versements relatifs au développement durable dont il est question ce soir émane des lois régissant les ministères de l'Énergie, des Ressources naturelles et

Resources, and Environment. I believe one was the Energy Efficiency and Alternative Energy Act, but I would have to look for the exact references. I think it was discussed earlier.

Vote 5 was used as the authority to provide the cash and to provide the legislative authority pending the passage of Supplementary Estimates. It comes back to Senator Lynch-Staunton's question.

Mr. Chairman, you were reading from the report of 1989, page 3. Two paragraphs further down go to the heart of the question. If you will allow me to quote:

There are two basic situations in which a department will seek funding from the Contingencies Vote at the same time as it receives approval to include an item in Supplementary Estimates. The first is the situation in which a department has a cash requirement which must be met before Supplementary Estimates are approved and for which there is an insufficient balance remaining in the applicable departmental appropriation.

The other is the situation in which the department does not have sufficient authority to make a specific payment — but can be granted that authority through an Appropriation Act — and that the payment will be required before Supply is approved. In both these cases, Treasury Board can authorize access to the Contingencies Vote pending passage of the Appropriation Act.

That is the principle under which we have been operating since that time and it was based on information that was done in responding to the committee in 1989.

**Senator Banks:** That means that Treasury Board is presuming, at least, that Parliament will pass the bill. Is that the case?

My corollary question was in the specific case here. What began as Bill C-46 before the previous Parliament was dissolved — I see Mr. Neville is quite correct, the first payment was made eight days after the beginning of the new fiscal year. The new bill had not yet been passed, but the money was paid to the private corporation. What would have happened if Bill C-4 had not passed and there was no sustainable development? I suppose we would have had to collect the money.

**Mr. Neville:** I would like to answer two questions at the same time. Senator Lynch-Staunton raised the question of what would happen if Parliament did not approve the Supplementary Estimates. We talked of a non-confidence vote, which is an option. As well, according to the office of the Auditor General, legal counsel, we have the authority under Treasury Board Vote 5 to allow payments to be permanent. Not that we have done this,

de l'Environnement. Si je ne m'abuse, l'une des lois concernées serait la Loi sur l'efficacité énergétique et les énergies de remplacement, mais il faudrait que je cherche les références exactes. Je pense qu'on en a discuté tout à l'heure.

Le crédit 5 accorde l'autorisation de verser certaines sommes d'argent de même que l'autorisation législative requise à cette fin en attendant l'adoption du Budget supplémentaire des dépenses. Cela rejoint la question posée par le sénateur Lynch-Staunton.

Monsieur le président, vous citez un extrait du rapport de 1989, à la page 3. Mais un passage qui se trouve deux paragraphes plus loin va au cœur de la question dont nous débattons actuellement. Si vous me permettez, j'aimerais citer ce passage:

Il y a essentiellement deux situations qui amènent un ministère à demander à recourir au crédit pour éventualités au moment même où il reçoit l'approbation d'inscrire un poste au Budget supplémentaire des dépenses. La première surviendrait lorsqu'un ministère aurait besoin de liquidités avant l'approbation du Budget supplémentaire des dépenses et que l'affectation de fonds ministériels applicable n'aurait pas un solde suffisant pour permettre d'engager la dépense prévue.

L'autre situation concernerait un ministère qui n'aurait pas une autorisation suffisante pour faire un versement précis — autorisation qui pourrait lui être conférée par le biais d'une Loi de crédits — et qu'il serait nécessaire de faire ce versement avant l'adoption de la Loi de crédits. Dans ces deux cas, le Conseil du Trésor peut autoriser l'accès au crédit pour éventualités en attendant l'adoption de la Loi de crédits.

Voilà le principe qui nous guide depuis lors et nous nous appuyons justement sur les informations que nous avons recueillies au moment de répondre aux interrogations du comité en 1989.

**Le sénateur Banks:** Cela veut donc dire que le Conseil du Trésor suppose que le Parlement adoptera le projet de loi. C'est bien ça?

Ma question corollaire concernait le cas précis dont nous sommes saisis. Ce qui était au départ le projet de loi C-46 avant la dissolution de la législature précédente — et je vois que M. Neville a parfaitement raison; le premier paiement a été fait huit jours après le début du nouvel exercice financier. Le nouveau projet de loi n'avait pas encore été adopté, mais l'argent a été versé à l'entreprise privée. Que serait-il arrivé si le projet de loi C-4 n'avait pas été adopté et s'il n'y avait donc pas eu d'appui technologique au développement durable? Je suppose qu'il aurait fallu recouvrer cette somme.

**M. Neville:** Je vais répondre à vos deux questions en même temps. Le sénateur Lynch-Staunton a soulevé la question de savoir ce qui se produirait si le Parlement n'approuvait pas le Budget supplémentaire des dépenses. Nous avons parlé d'un vote de censure, et c'est toujours une possibilité. De plus, selon le conseiller juridique du Bureau de la vérificatrice générale, nous avons l'autorisation, en vertu du crédit 5 du Conseil du Trésor, de



and it is not our practice, but we could, if required for a specific reason, deem that payment to be appropriate under Treasury Board Vote 5, and on an ongoing basis.

**Senator Banks:** Notwithstanding that Parliament might subsequently defeat the bill for which the expenditure was allocated?

**Mr. Neville:** You are asking me the question. It is a fair question. The authority that we have under Treasury Board Vote 5 today would allow you to do that. You understand that.

**The Chairman:** I think you are right, if the matter is what I think it is.

**Mr. Neville:** However, that is not our practice.

**The Chairman:** I know that, but the question the committee will want to consider seriously is whether it is appropriate that you have that authority.

**Mr. Neville:** I wanted to bring that up because I would like to ensure that the record does pick up on this point and clarifies the question that was previously answered and the response provided.

**The Chairman:** To come back to Mr. Bickerton's point — the situation in which the department will seek funding from the contingency vote, et cetera. The other is a situation in which the department does not have sufficient authority to make a specific payment, but can be granted that authority through an appropriation act and that payment will be required before supply is approved. That is your interpretation of the legal authority that you get with Treasury Board Vote 5, correct?

**Mr. Bickerton:** That is correct.

**The Chairman:** Do you not make the same distinction that the Auditor General makes and, as she points out, the Speaker of the House of Commons makes, between legislative authority and spending authority?

**Mr. Bickerton:** At this point in time you can say we agree to disagree with the Auditor General.

**The Chairman:** You do not make the same distinction she makes?

**Mr. Bickerton:** In this particular instance, we do not make that distinction. It does allow us a temporary authority to make those payments provided certain criteria are met, and you see the criteria identified further down that page: "...pending the passage of an Appropriation Act at the earliest opportunity."

**The Chairman:** If I follow you, and if I follow her interpretation of what is being done here, the existence of a department with a certain legislated general mandate — be it foreign affairs or environment or natural resources — is sufficient in a case like this. There does not have to be a particular vote that

permettre que certains versements soient permanents. Nous n'avons jamais fait cela, et telle n'est pas notre pratique, mais s'il fallait le faire pour une raison bien précise, nous pourrions déterminer que le paiement demandé était approprié en vertu du crédit 5 du Conseil du Trésor, et ce, sur une base permanente.

**Le sénateur Banks:** Malgré le fait que le Parlement pourrait rejeter par la suite le projet de loi prévoyant l'affectation en vertu de laquelle la dépense devait être engagée?

**M. Neville:** Vous me posez la question, et c'est une question légitime. Le pouvoir que nous détenons en vertu de l'actuel crédit 5 du Conseil du Trésor vous permettrait de faire ça, comme vous le savez.

**Le président:** Je pense que vous avez raison, si vous parlez bien de l'affaire à laquelle je songe.

**M. Neville:** Mais telle n'est pas notre pratique.

**Le président:** Oui, j'en suis conscient, mais le comité voudra peut-être se pencher sur la question de savoir s'il convient ou non que vous déteniez ce pouvoir.

**M. Neville:** Je tenais à apporter cette précision parce que je voudrais que cette information soit consignée dans le compte rendu, afin de tirer au clair la question posée précédemment ainsi que la réponse qui a été donnée.

**Le président:** Pour revenir sur le point soulevé par M. Bickerton, à savoir dans quelles circonstances un ministère peut demander à recourir au crédit pour éventualités, etc. L'autre situation dont il a été question concerne le cas où le ministère n'aurait pas une autorisation suffisante pour effectuer un paiement spécifique, mais pourrait obtenir cette autorisation par l'entremise d'une loi de crédit, et qu'il serait nécessaire d'effectuer ce paiement avant l'adoption du projet de loi de crédit. Telle est votre interprétation de l'autorisation législative que vous confère le crédit 5 du Conseil du Trésor, n'est-ce pas?

**M. Bickerton:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Ne faites-vous pas la même distinction que font la vérificatrice générale et — comme elle nous l'a fait remarquer — le Président de la Chambre des communes, entre l'autorisation législative et l'autorisation de dépenses?

**M. Bickerton:** Pour le moment, disons que nous ne sommes pas d'accord avec la vérificatrice générale.

**Le président:** Donc, vous ne faites pas la même distinction qu'elle?

**M. Bickerton:** Dans ce cas précis, nous ne faisons pas une telle distinction. Nous avons toutefois l'autorisation provisoire d'effectuer de tels paiements, à condition que certains critères soient satisfaits, et comme vous le constatez, on précise de quoi il s'agit un peu plus loin sur la page: «... en attendant l'adoption dans les plus brefs délais d'une loi de crédits».

**Le président:** Si je vous comprends bien, et si je comprends bien son interprétation de cette procédure, il suffit dans un cas comme celui-ci qu'un ministère ait un mandat général prévu par la loi — que ce soit les ministères des Affaires étrangères, de l'Environnement ou des Ressources naturelles — pour avoir

authorizes payment for sustainable development. Provided it meets the other criteria that the Treasury Board has set out, it is legitimate.

**Mr. Bickerton:** Provided the department has a legal mandate to make those types of payments or operate those types of programs. That is the authority.

**The Chairman:** That is a major disagreement that you have with the Auditor General, and perhaps with the speaker of the House of Commons and Parliament in general.

**Senator Lynch-Staunton:** In the case of the sustainable development fund, what was the urgency? The other day, we got a press release from both ministers from both departments that the director had finally been named. This is months after the monies had been transferred. What was the urgency?

**Mr. Neville:** Our understanding is that the departments and ministers, having signed the individual Treasury Board submissions, made the case that it was starting the new fiscal year and they wanted to get the program going. There had been some delays, which we have discussed on a number of occasions around this table, and that it was imperative for the program to be put in place, hence the required funding was to be put forward.

**Senator Lynch-Staunton:** The money was put in place but the program has yet to be implemented. Why not transfer the money over a three or four-year period? The innovative fund had \$1 billion transferred in the last Supplementary Estimates.

**Mr. Neville:** Hindsight is 20-20. At that point in time the individual ministers were making the case that the funds were required immediately.

**Senator Lynch-Staunton:** These questions should be addressed elsewhere then. Thank you Mr. Neville.

**Senator Banks:** Just so I can understand the terms — and I understand we are talking hypothetically — here is a situation where we sent \$50 million in total from two different departments to a privately held not-for-profit corporation that had an agreement with the government as to how that money would be spent. However, it does not say that when it ceases to exist or function the money will be returned to the government. The act does not say that, so I am presuming that the agreement did not say that. Maybe that is a leap.

Continuing the hypothetical argument, if Bill C-4 had failed, and the foundation that supplanted the not-for-profit corporation, which always had to become a foundation, did not exist, how would we recover the \$50 million?

recours à une telle procédure. Il n'est donc pas nécessaire qu'il existe un crédit particulier autorisant un paiement au titre du développement durable; pourvu que les critères établis par le Conseil du Trésor soient satisfaits, c'est légitime.

**M. Bickerton:** Et pourvu que le ministère ait un mandat légal permettant d'effectuer ce genre de paiement ou d'exécuter ce type de programme. C'est ça la nature de l'autorisation.

**Le président:** Donc, vous êtes vraiment en désaccord avec la vérificatrice générale, et peut-être aussi avec le Président de la Chambre des communes et le Parlement en général.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Dans le cas du Fonds d'appui technologique au développement durable, pourquoi ce paiement était-il urgent? L'autre jour, nous avons reçu un communiqué de presse des deux ministres concernés nous informant qu'un directeur avait enfin été nommé — et ce, bon nombre de mois après le transfert des crédits. Donc, qu'est-ce qu'il y avait d'urgent?

**M. Neville:** Nous croyons savoir que les ministères et les ministres, qui ont signé les présentations individuelles au Conseil du Trésor, ont insisté sur la nécessité de lancer le programme étant donné qu'on commençait un nouvel exercice financier. Il y avait eu certains retards, dont nous avons discuté à plusieurs reprises autour de cette table, si bien qu'il était jugé impératif de mettre le programme en place et donc de prévoir le financement nécessaire.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Le financement a été prévu, mais on n'a toujours pas commencé à appliquer le programme. Pourquoi ne pas transférer les fonds sur une période de trois ou quatre ans? Dans le cas du fonds d'aide à l'innovation, c'est seulement au dernier Budget supplémentaire des dépenses qu'on a effectué le transfert d'un milliard de dollars.

**M. Neville:** Évidemment, on ne se trompe jamais quand on fait une analyse a posteriori. Disons qu'à l'époque, les ministres individuels estimaient que les fonds devaient être débloqués immédiatement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ces questions devraient donc être adressées à quelqu'un d'autre. Merci, monsieur Neville.

**Le sénateur Banks:** Je voudrais être sûr de bien comprendre les conditions entourant ces divers scénarios — et je sais très bien qu'il s'agit de cas hypothétiques. Nous parlons donc d'une situation où deux ministères différents auraient versé 50 millions de dollars en tout à une société privée à but non lucratif qui avait conclu une entente avec le gouvernement sur l'utilisation des crédits en question. Cependant, il n'est précisé nulle part que lorsque cette société cesse d'exister, l'argent sera remboursé au gouvernement. La loi ne dit pas ça, et donc je suppose que l'entente non plus n'a pas dû contenir une telle condition. Mais mes suppositions sont peut-être exagérées.

Toujours sur la question de ces cas hypothétiques, si le projet de loi C-4 n'avait pas été adopté, et la fondation qui a remplacé la société à but non lucratif, qui depuis toujours était obligée d'adopter le statut de fondation, n'avait jamais existé, comment ferions-nous pour recouvrer les 50 millions de dollars?



**Mr. Neville:** That is a hypothetical question and we have discussed it. However, being in the business that we are, it is intellectually stimulating to have those kinds of discussions. We would have had to collect the money. That was our understanding at that point in time.

**Senator Banks:** Did we have the recourse in the agreement with that corporation to do so?

**Mr. Neville:** I think we would have to look at the exact wording of that agreement to see if we had the recourse.

**Senator Lynch-Staunton:** With many of these foundations, in the case of winding up, the monies, instead of being returned to the government, are allocated on a pro rata basis to those who have received grants.

**Mr. Neville:** We have a number of foundations and there are as many variations on the agreements as we have foundations. That is how we have been transacting business over the last several years. As of the last several months, we have been much more diligent in how we deal with agreements for each of the new foundations. I believe that there has been a significant improvement in the controls and accountability in those individual agreements.

**The Chairman:** Mr. Neville, in your statement describing this process you said:

All requests for access to Treasury Board Vote 5 are based on submissions coming from departments that have been approved by their respective Ministers. The Treasury Board Secretariat, using the criteria that the Auditor General details in her note, assesses the requests and makes recommendations to the Treasury Board when the individual cases are considered. These were the circumstances with the three cases studied by the Auditor General for this note.

Why are you telling us this? Should I ask you whether, in all three cases, the secretariat recommended that the vote be used for the purposes submitted by the minister?

**Mr. Neville:** In all fairness, that proves that we had carried out our own analysis prior to the Auditor General's audit, and she confirmed that the approach we took was appropriate under the circumstances. As a result, there were no negative audit observations vis-à-vis those three transactions.

**Mr. Bickerton:** For clarification, in the Auditor General's notes she indicates that in all three cases all of the criteria were followed in reviewing the cases.

**The Chairman:** However, she still thinks the whole process needs to be tightened up considerably.

**Mr. Neville:** But in none of those three instances did she find any deviation from our principles and guidelines.

**M. Neville:** Vous me posez une question hypothétique, et nous avons déjà discuté de ce scénario. Cependant, étant donné notre secteur d'activité, nous trouvons toujours stimulant de tenir ce genre de discussion. Nous aurions été obligés de recouvrer l'argent en question. C'est ce que nous avons compris à l'époque.

**Le sénateur Banks:** Est-ce que l'entente conclue avec la société concernée nous donnait ce recours?

**M. Neville:** À mon avis, il faudrait examiner le libellé exact de l'entente, pour savoir si ce recours nous était disponible ou non.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Avec bon nombre de ces fondations, quand il y a liquidation, au lieu d'être renvoyé au gouvernement, l'argent est souvent réparti proportionnellement à ceux qui ont reçu des subventions.

**M. Neville:** Il existe bon nombre de fondations, et en ce qui concerne les ententes, il y a autant de variations que de fondations. Disons que c'est ainsi que nous menons ce genre d'opérations depuis plusieurs années. Au cours des derniers mois, nous avons fait preuve de beaucoup plus de diligence pour ce qui est de notre façon de traiter les ententes conclues avec chacune des nouvelles fondations. Je ne crois pas me tromper en vous disant qu'il y a eu des améliorations importantes au niveau des contrôles et du cadre de responsabilisation touchant ces ententes individuelles.

**Le président:** Monsieur Neville, dans votre déclaration liminaire, vous dites ceci en décrivant la procédure:

Toutes les demandes d'accès au crédit 5 du Conseil du Trésor sont fondées sur des présentations provenant des ministères qui ont été approuvées par les ministres. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en appliquant les critères que la vérificatrice générale explique en détail dans son observation, évalue les demandes et fait les recommandations au Conseil du Trésor au titre de l'étude de cas individuels. C'est ce qui s'est produit dans les trois cas étudiés par la vérificatrice générale pour l'observation en question.

Pourquoi nous dites-vous cela? Devrais-je vous demander si dans les trois cas, le Secrétariat avait recommandé que le crédit soit utilisé pour les fins proposées par le ministre?

**M. Neville:** En toute justice, cela prouve plutôt que nous avons fait notre propre analyse avant que la vérificatrice générale procède à sa vérification, et elle a confirmé que l'approche que nous avons adoptée dans les circonstances était appropriée. Par conséquent, il n'y a pas eu d'observations négatives à propos de ces trois transactions par suite de la vérification.

**M. Bickerton:** Je me permets aussi de préciser que dans les notes de la vérificatrice générale, elle indique que dans les trois cas, l'ensemble des critères ont été appliqués pendant le processus d'examen.

**Le président:** Peut-être, mais elle estime néanmoins que tout le processus doit être considérablement resserré.

**M. Neville:** Mais dans aucun des trois cas en question n'a-t-elle constaté un écart par rapport aux principes et lignes directrices que nous avons établis.

**The Chairman:** She does, however, raise some questions about the clarity of them, of the vote and of the use to which the vote is put in those cases.

**Mr. Neville:** Agreed.

**The Chairman:** I was searching for the relevance of the points you make in that paragraph.

**Senator Banks:** I do not want to ascribe any mistake to the Auditor General, but you said earlier that the only thing that remains is the question of whether the payments were miscellaneous, minor and unforeseen. It is my view that if the Auditor General believes — although I am not suggesting she does — that those words apply to the words “and other requirements,” that is a mistaken view and those words do not apply to those other requirements the way this is worded now. I think that “and other requirements,” under which many of these things fall, are not controlled or modified or referred to by “miscellaneous, minor and unforeseen.”

**The Chairman:** The question is whether they should be.

Mr. Neville and Mr. Bickerton, thank you very much. As always, this has been a most interesting evening.

The committee adjourned.

**Le président:** C'est vrai, mais elle soulève certaines questions concernant la clarté de ces principes et lignes directrices, du crédit proprement dit et de l'utilisation qui est faite du crédit dans ces cas-là.

**M. Neville:** Je suis d'accord.

**Le président:** Je cherchais à comprendre en quoi les observations que vous faites dans ce paragraphe sont pertinentes.

**Le sénateur Banks:** Je ne veux pas accuser la vérificatrice générale d'avoir fait des erreurs, mais vous avez dit plus tôt que la seule question qui reste à être réglée est celle de savoir si les paiements rentraient dans la catégorie des «diverses menues dépenses imprévues». À mon avis, si la vérificatrice générale est d'avis — et je ne prétends pas que ce soit le cas — que cette expression s'applique également «aux autres besoins», elle se trompe, parce que ces dernières ne comprennent pas ces autres besoins selon le libellé actuel. À mon avis, le bout de phrase «et autres besoins» qui englobe bon nombre de ces choses-là, n'est aucunement visé ou modifié par l'expression «diverses menues dépenses imprévues».

**Le président:** Mais la question que nous nous posons est de savoir si cela devrait être le cas.

Monsieur Neville et monsieur Bickerton, merci beaucoup. Comme d'habitude, nous avons passé une soirée très intéressante.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada – Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES

*From the Treasury Board Secretariat:*

Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch;

David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Comptrollership Branch.

#### TÉMOINS

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction de fonction de contrôleur;

David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôle



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chairman:*  
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

---

Wednesday, May 8, 2002

---

Issue No. 39

### Fourth meeting on:

The examination of the Main Estimates  
for the fiscal year ending March 31, 2003  
(Third meeting on Government  
Contingencies Vote)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-septième législature, 2001-2002

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président:*  
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

---

Le mercredi 8 mai 2002

---

Fascicule n° 39

### Quatrième réunion concernant:

L'étude du Budget principal des dépenses  
pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.  
(Troisième réunion concernant le crédit  
pour éventualités du gouvernement)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C. *Chairman*

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Finnerty
Callbeck	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Setlawke
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney
Furey	

\*Ex Officio Members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Callbeck substituted for that of the Honourable Senator Banks (*May 8, 2002*).

The name of the Honourable Senator Setlawke substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*May 8, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

*Président:* L'honorable Lowell Murray, c.p.

*Vice-présidente:* L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Finnerty
Callbeck	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Setlawke
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney
Furey	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Callbeck est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 8 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Setlawke est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 8 mai 2002*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, May 8, 2002  
(52)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:48 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Bolduc, Cools, Callbeck, Ferretti Barth, Lynch-Staunton, Murray, P.C., Setlawke, Stratton, Tunney (9).

*In attendance:* Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 6, 2002, the committee continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2003.

**WITNESSES:**

*From the Treasury Board Secretariat:*

Frank Claydon, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General;

Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch;

David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations & Estimates Directorate, Comptrollership Branch.

The committee continued its examination of the Government Contingencies vote — Treasury Board Vote 5.

Mr. Claydon made an opening statement and, with Mr. Neville and Mr. Bickerton, answered questions from members of the committee.

At 7:24 p.m., committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 8 mai 2002  
(52)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 48 dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bolduc, Cools, Callbeck, Ferretti Barth, Lynch-Staunton, Murray, c.p., Setlawke, Stratton et Tunney (9).

*Est présent:* M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 6 mars 2002, le comité poursuit l'étude du Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.

**TÉMOINS:**

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Frank Claydon, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général;

Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction de la fonction de contrôleur;

David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur.

Le comité poursuit l'étude du crédit pour éventualités du gouvernement — le crédit 5 du Conseil du Trésor.

M. Claydon fait une déclaration et, avec M. Neville et M. Bickerton, répond aux questions des membres du comité.

À 19 h 24, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Tõnu Onu

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 8, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:48 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2003, Treasury Board Vote 5 – Government Contingencies.

**Senator Lowell Murray** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum. As honourable senators know, no large organization, public or private, can foresee, a year ahead of time, every eventuality or emergency that will occur. Prudent organizations, public and private, provide in advance for such contingencies. The federal government has a contingency fund set aside for minor, miscellaneous and unforeseen eventualities. Technically, it is Vote 5 of the Treasury Board Estimates that Parliament votes every year. Like last year, it stands at about \$750 million in the current year, which is a lot of money. However, it is still only 1.4 per cent or less of the total spending in the Main Estimates for the year.

From time to time over the past many years, Auditors General have taken some interest in this fund; how it is accessed by the government, the purposes to which it is put, and so forth. Just what is a contingency? Most recently, in a report that she tabled in the House of Commons last month, Ms Fraser raised some serious questions about how the government has used the fund.

As long as 15 years ago, this committee was on that case, and we have been on the case again recently, particularly with regard to the principles of government accountability and transparency. The questions we are struggling with include whether the legal authority for the fund and the process need to be tightened up.

We heard from the Auditor General herself a couple of weeks ago. Last week, we heard from the Deputy Comptroller General, Mr. Neville, who is here again tonight.

We also have the pleasure tonight of welcoming Mr. Frank Claydon. Mr. Claydon is a graduate of the University of British Columbia and spent in excess of 15 years in various positions in the Treasury Board Secretariat before going on to senior posts in the Department of Agriculture, including Deputy Minister of Agriculture and AgriFood. For the past two years, he has served as Secretary to the Treasury Board and Comptroller General of Canada.

Mr. Claydon will be leaving that post next week to become an adviser to the Privy Council, so he can probably be described as the outgoing Secretary of the Treasury Board. I am sure the committee will find him both outgoing and forthcoming.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 8 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 17 h 48, pour faire l'examen du Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003 du crédit 5 du Conseil du Trésor — Éventualités du gouvernement.

**Le sénateur Lowell Murray** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, comme il y a quorum, nous allons commencer. Comme vous le savez, il est impossible à tout organisme important, qu'il soit public ou privé, de prévoir un an à l'avance chaque éventualité ou situation d'urgence qui surviendra. Les organismes prudents, publics comme privés, font des réserves pour de pareilles éventualités. Ainsi, le gouvernement fédéral a un fonds de prévoyance pour de petites éventualités variées et imprévues. En principe, il s'agit du crédit 5 du Conseil du Trésor dans le Budget des dépenses que le Parlement approuve chaque année. Tout comme l'an dernier, il est d'environ 750 millions de dollars cette année, une jolie somme. Toutefois, il ne représente tout au plus que 1,4 p. 100 des dépenses totales prévues dans le budget de l'exercice.

Depuis bien des années, le vérificateur général s'intéresse périodiquement à ce fonds, à la façon dont il est utilisé par le gouvernement, aux fins auxquelles il est affecté, et ainsi de suite. Toutefois, qu'est-ce qu'une éventualité au juste? Il n'y a pas longtemps, c'est-à-dire le mois dernier, dans un rapport qu'elle a déposé à la Chambre des communes, Mme Fraser a soulevé plusieurs points d'importance au sujet de la façon dont le gouvernement utilise le fonds.

Déjà, il y a 15 ans, notre comité s'en plaignait, et il est revenu à la charge récemment, particulièrement en ce qui a trait aux principes de reddition de comptes et de transparence du gouvernement. Les questions avec lesquelles nous sommes aux prises incluent de savoir s'il ne faudrait pas renforcer l'autorisation légale du fonds et resserrer le processus.

Nous avons entendu la vérificatrice générale elle-même, il y a quelques semaines. La semaine dernière, nous avons entendu le sous-contrôleur général, M. Neville, qui est de retour ici ce soir.

Nous avons aussi le plaisir d'accueillir ce soir M. Frank Claydon. Diplômé de l'Université de la Colombie-Britannique, il a durant plus de 15 ans occupé divers postes au Secrétariat du Conseil du Trésor avant de passer à la haute direction du ministère de l'Agriculture, y compris en tant que sous-ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire. Depuis deux ans, il est secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada.

M. Claydon quittera ce poste la semaine prochaine pour agir comme conseiller auprès du Conseil privé, de sorte qu'on peut probablement l'appeler le secrétaire sortant du Conseil du Trésor. Je suis sûr que, même s'il est sur son départ, vous le trouverez toujours aussi réceptif.

**Mr. Frank Claydon, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General of Canada:** Mr. Chairman, honourable senators, it is a pleasure to be here with you today.

Last week, my colleague, Richard Neville, appeared before this committee to discuss the various features of Treasury Board Vote 5. Among other things, he went over the intricacies of the wording associated with the vote. He also addressed some of the concerns the Auditor General has raised about how the vote has been used in recent years. Given our limited time together this evening, I do not want to retrace this familiar ground. Instead, I would like to focus a little more broadly, looking at what the vote is and how it works. I would also like to look at the role played by the Treasury Board Secretariat and Treasury Board ministers in the supply process.

I hope this approach will help answer any questions that may not have been satisfactorily answered last week. I also hope it may identify some areas for further discussion.

[Translation]

Let me start by saying that I believe Treasury Board Vote 5 is an essential tool for the government. The current public policy environment in this country is complex. The simple reality is that you need a degree of flexibility in both planning and funding mechanisms to ensure the government operates smoothly and effectively. Vote 5 helps provide that much needed flexibility.

[English]

As you are aware, Vote 5 is intended to provide temporary financing to departments to meet unforeseen and urgent cash requirements. Examples of such eventualities abound. The most obvious one from this year is the extra payroll pressure forced upon departments like National Defence and Justice as a result of the events of September 11. Clearly, these were unavoidable and necessary expenses that simply could not have been budgeted for.

I believe we have developed an effective process to manage access to Vote 5. It ensures due diligence for Canadians and accountability to Parliament while allowing departments access to crucial funding. I welcome the opportunity to discuss this process.

[Translation]

As you are aware, Parliament deals with the issue of supply only three times during the fiscal year. While the government strives to include the vast majority of new resource requirements into the Main Estimates in any given year, as you can imagine, this is not always possible.

**M. Frank Claydon, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada:** Monsieur le président, honorables, je suis heureux d'être parmi vous aujourd'hui.

Mon collègue Richard Neville est venu la semaine dernière devant votre comité afin de discuter des diverses caractéristiques du crédit 5 du Conseil du Trésor. Entre autres choses, il a parlé en détail du libellé du crédit. Il a également traité de certaines des préoccupations exprimées par la vérificatrice générale au sujet de la façon dont le crédit a été utilisé au cours des dernières années. Compte tenu du peu de temps dont nous disposons ce soir, je ne reviendrai pas sur ces questions. J'aimerais plutôt parler en termes plus généraux du crédit et de la façon dont il est utilisé. J'aimerais également examiner avec vous le rôle exercé par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par les ministres du Conseil du Trésor dans le cadre du processus d'affectation des crédits.

J'espère que cette approche permettra de répondre aux questions qui sont peut-être demeurées sans réponse la semaine dernière. J'espère également qu'elle permettra de cerner d'autres aspects à approfondir.

[Français]

Permettez-moi tout d'abord de préciser que j'estime que le crédit 5 du Conseil du Trésor est un outil essentiel pour le gouvernement. L'actuel contexte des politiques publiques dans ce pays est complexe. En fait, les mécanismes de planification et de financement doivent être assez souples pour faire en sorte que les activités du gouvernement se déroulent en douceur. Le crédit 5 procure cette marge de manœuvre.

[Traduction]

Comme vous le savez, le crédit 5 a pour objet de fournir un financement temporaire aux ministères afin de leur permettre de faire face à des besoins de trésorerie imprévus et pressants. Les exemples de pareilles situations ne manquent pas. La première qui nous vient à l'esprit pour cette année est sans aucun doute la pression additionnelle exercée au chapitre de la paie sur des ministères comme la Défense nationale et la Justice par suite des événements du 11 septembre. Manifestement, il s'agissait de dépenses inévitables et nécessaires qu'il aurait tout simplement été impossible de prévoir dans le budget.

J'estime que nous avons mis au point un processus efficace de gestion de l'accès au crédit 5. Il assure une diligence raisonnable pour les Canadiens et les Canadiennes et la reddition de comptes au Parlement, tout en donnant aux ministères l'accès à un financement crucial. Je suis heureux de pouvoir discuter de ce processus.

[Français]

Permettez-moi tout d'abord de préciser normalement de la question des crédits que trois fois pendant l'exercice. Même si le gouvernement s'efforce d'inclure la grande majorité des nouveaux besoins en ressources dans le Budget principal des dépenses d'une année donnée, cela n'est pas toujours possible, comme vous pouvez sûrement l'imaginer.



Even the most sophisticated planning process cannot foresee every eventuality. That is why Supplementary Estimates are tabled each year. This process provides additional spending for new or revised programs that occur too late for inclusion in the Main Estimates process.

[English]

In many respects, Vote 5 is used to "fill the gap" between Main Estimates and Supplementary Estimates. Access to Vote 5 is approved only in those cases where the need for immediate funding is so great that it would not be prudent to wait until the next Supplementary Estimates.

As you are aware, all requests to access Vote 5 are based on submissions coming to the Treasury Board Secretariat from departments. I must stress that, despite the attention they have received, Vote 5 requests are really the exception and not the norm.

[Translation]

The Treasury Board Secretariat assists departments in developing the submissions. There is a rigorous internal review process, and during the development of the submissions, discussions take place on the necessity of requesting access to Vote 5 if the department feels this is required.

If the TBS feels these requests are not warranted, it discourages departmental officials from including them in the formal submission to be signed by their minister.

[English]

Most importantly, there must be clear justification for the request. This is not something that we in the Treasury Board Secretariat take lightly. Departments must demonstrate a clear and compelling argument for accessing funding. We look at requests from an affordability perspective. This means looking at other incremental pressures being managed by the department and how these pressures affect the ability to deliver on program requirements. We need to determine whether the department in question can reasonably absorb the incremental cost, given the relative size of its approved budget.

We also challenge submissions from a timing perspective. There must be clear urgency to the request. It is worth pointing out that we routinely deny access to the contingency vote for payments that can wait until the passage of the next appropriations bill.

If it is a case of a new grant item or an increase to an existing grant, the request is reviewed using the same criteria. If the justification from the department and the judgment of Treasury Board Secretariat officials are that this item must be paid outside

Même le processus de planification le plus perfectionné qui soit ne peut permettre de prévoir toutes les éventualités. C'est la raison pour laquelle un Budget supplémentaire des dépenses est présenté chaque année. Ce processus prévoit des dépenses additionnelles relativement à des programmes nouveaux ou révisés, qui surviennent trop tard pour être incluses dans le Budget principal des dépenses.

[Traduction]

À de nombreux égards, le crédit 5 sert à combler l'écart entre le Budget principal des dépenses et le Budget supplémentaire des dépenses. L'accès au crédit 5 n'est approuvé que dans les cas où le besoin d'un financement immédiat est si grand qu'il ne serait pas prudent d'attendre jusqu'au Budget supplémentaire suivant.

Comme vous le savez, toutes les demandes d'accès au crédit 5 sont fondées sur des présentations soumises au Secrétariat du Conseil du Trésor par les ministères. Je dois souligner que, malgré tout ce qui a été dit à leur sujet, les demandes d'accès au crédit 5 constituent l'exception plutôt que la norme.

[Français]

Le Secrétariat du Conseil du Trésor aide les ministères à produire les présentations. Un rigoureux processus d'examen interne est observé. Durant l'élaboration des présentations, des discussions ont lieu sur la nécessité de demander l'accès au crédit 5, si le ministre estime que cela est nécessaire.

Comme l'a déjà dit M. Neville, le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi des critères qui doivent être appliqués dans le cadre de l'évaluation des demandes d'accès au crédit 5. Si le Secrétariat juge ces demandes injustifiées, il encourage les fonctionnaires à ne pas les inclure dans la présentation officielle qui doit être signée par le ministre.

[Traduction]

Le plus important, c'est que la demande soit clairement justifiée. Nous ne prenons pas cette exigence à la légère. Les ministères doivent établir clairement la nécessité de recourir au financement. Nous examinons les demandes du point de vue de l'abordabilité. Cela signifie qu'il faut examiner les autres pressions additionnelles gérées par le ministère et déterminer en quoi ces pressions modifient la capacité qu'a le ministère de satisfaire aux exigences de programmes. Nous devons déterminer si le ministère en question peut oui ou non raisonnablement absorber le coût additionnel, compte tenu de la taille relative de son budget approuvé.

Nous étudions également les présentations du point de vue des calendriers. La demande doit être clairement urgente. Il convient de signaler que nous refusons d'office les demandes d'accès au crédit d'urgence pour ce qui concerne les paiements qui peuvent être reportés jusqu'à l'adoption du projet de loi de crédits suivant.

S'il s'agit d'une nouvelle subvention ou de l'augmentation d'une subvention existante, la demande est étudiée en fonction des mêmes critères. Si la justification du ministère et le jugement des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor révèlent que ce

the normal supply process, then Vote 5 access and the temporary authority provided through Vote 5 are recommended. Again, this is the exception rather than the norm.

For example, in 2001-02, there were a total of 87 grant items included in the Supplementary Estimates. Of these, only 17, or less than 20 per cent, were granted access to Vote 5.

[Translation]

Once a submission is finalized by the department and approved by the appropriate minister, it is submitted to the Secretariat, where it undergoes an extensive vetting process. Let me state categorically that the Secretariat does not just “rubber stamp” submissions, especially requests for access to Vote 5.

[English]

Ultimately, the decision to approve or reject a submission lies with the Treasury Board ministers themselves. In essence, the submission represents a request for contingency funding from one minister to his or her colleagues. The ministers operate as a cabinet committee and weigh the merits of each individual case. It is the responsibility of the Treasury Board Secretariat to oversee the presentation of cases to the Treasury Board and to make recommendations.

As you are aware, concerns have been raised about the latitude that Vote 5 gives to the government. The wording of the vote has been left intentionally broad. That being said, as Mr. Neville pointed out last week, the use of the authority granted through Vote 5 has always been more restrictive than the uses authorized by Parliament. The government is very leery of using the vote beyond allocating temporary financing mechanisms to deal with unforeseen and urgent matters. This is particularly true in the case of grants made in advance of parliamentary approval. I know this is an issue of serious concern for both the Auditor General and you. Let me assure you that we share your concern.

Mr. Chairman, I believe the Treasury Board Secretariat has demonstrated a high level of diligence and prudence in its management of the Vote 5 process. I find it reassuring that in a recent review of three cases, the Auditor General found that the secretariat analysts involved followed all the guidelines diligently.

[Translation]

That being said, I believe we can do an even better job of managing the funding allocation process. That is why we intend to undertake a complete review of the existing guidelines. We will be looking closely at the suggestions we have received from this committee. Ultimately, our goal is to recommend a policy on

poste doit être payé hors du processus habituel des crédits, l'accès au crédit 5 et l'autorisation temporaire afférente sont recommandés. Je vous rappelle toutefois que ces situations constituent l'exception, plutôt que la norme.

Ainsi, en 2002-2002, 87 subventions ont été incluses dans le Budget supplémentaire des dépenses. De ce nombre, il n'y a eu accès au crédit 5 que pour 17 subventions, soit dans moins de 20 p. 100 des cas.

[Français]

Une fois qu'une présentation est achevée par le ministère et approuvée par le ministre concerné, elle est soumise au Secrétariat où elle fait l'objet d'un examen approfondi. Je tiens à affirmer catégoriquement que ces présentations, et surtout les demandes d'accès au crédit 5, ne sont pas simplement estampillées par le Secrétariat.

[Traduction]

En bout de ligne, la décision d'approuver ou de rejeter une demande revient aux ministres du Conseil du Trésor eux-mêmes. Essentiellement, la présentation constitue une demande de financement d'urgence présentée par un ministre à l'un de ses collègues. Les ministres étudient les demandes dans le cadre des travaux d'un comité du Cabinet et ils pèsent le pour et le contre de chacun des cas. Il incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor de superviser la présentation de ces cas au Conseil du Trésor et de faire des recommandations.

Comme vous le savez, certaines préoccupations ont été exprimées au sujet de la marge de manoeuvre que donne le crédit 5 au gouvernement. Le libellé du crédit a été intentionnellement énoncé en termes généraux. Cela étant dit, comme l'a souligné M. Neville la semaine dernière, l'utilisation des pouvoirs consentis par le crédit 5 a toujours été plus restrictive que les utilisations autorisées par le Parlement. Le gouvernement hésite beaucoup à utiliser le crédit autrement qu'à titre de mécanisme de financement temporaire pour des situations imprévues et urgentes. Cela est particulièrement vrai dans le cas des subventions versées avant l'autorisation du Parlement. Je sais que cette question préoccupe beaucoup les membres de votre comité et la vérificatrice générale. Je peux vous assurer que nous partageons ces préoccupations.

Monsieur le président, en conclusion, j'estime que le Conseil du Trésor a fait preuve d'une grande diligence et de la prudence qui s'impose dans la gestion de l'accès au crédit 5. Je trouve rassurant que la vérificatrice générale ait constaté, lors de l'examen récent de trois cas, que les analyses du Secrétariat étaient rigoureusement conformes à toutes les lignes directrices.

[Français]

Cela dit, je sais que nous pouvons faire encore mieux au chapitre de la gestion du processus d'affectation des fonds. C'est la raison pour laquelle nous avons l'intention de procéder à un examen complet des lignes directrices existantes. Nous examinerons de près les suggestions qui nous ont été présentées



Treasury Board Vote 5 to Treasury Board Ministers for their consideration and approval.

[English]

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you, Mr. Claydon, for your succinct presentation. We are pretty well heading in the same direction; it is just a question of the last few steps to be taken on this. Nobody questions the need to have this discretion. The dispute, if you can call it that, is how you interpret the authority given. Some of us sympathize with the Auditor General's recent statement that perhaps the interpretation of "minor, miscellaneous and unforeseen" has been too broad. If the word "urgent" were substituted, that would certainly limit the interpretation. Would that narrow it down? You did use the word "urgent" in your statement.

**The Chairman:** It is not in the vote.

**Senator Lynch-Staunton:** You talk about immediate funding, and I will get to that in a moment. Senator Bolduc raised this issue last week with Mr. Neville and his colleague, and he almost rewrote the wording for you. The word "urgent" keeps surfacing. How do you feel about that?

**Mr. Claydon:** I would point out to the senators that the Treasury Board has eight guidelines that are meant to assist the board and the departments in the use of Vote 5. In our guidelines, we refer to "urgent." That is one of the things we look at in our interpretation. I would be pleased to take this under advisement. "Urgent" is certainly one of the factors that is taken into account; we would need to look at whether that implies that it needs to be part of the vote wording. I can assure you that it is very much part of our deliberations.

**Senator Lynch-Staunton:** In our briefing book under tab 5, we have a list of some of the major expenditures that qualified under Vote 5. One is the establishment of the Canada Information Office for \$15 million. That may be unforeseen, but I certainly do not see the urgency. There was also the creation of the Millennium Bureau of Canada. Senator Murray asked the other day, did you not see the millennium coming? You wonder why these items, instead of being created at the discretion of the executive and financed as such, could not have been brought before Parliament to pass through that ponderous but more open process. I do not want to pick on these two, but what was the urgency at the time?

**Mr. Claydon:** I did not want to deal with those two specifics either. Perhaps Mr. Neville might be able to shed some light on those particular cases. Yes, everyone knew the millennium was coming. However, in establishing a program to accomplish specific objectives within a certain time frame, one could be faced with an urgency to begin the process so that the mechanism

par votre comité. En fin de compte, notre objectif consiste à soumettre une politique sur le crédit 5 du Conseil du Trésor que les ministres du Conseil du Trésor seront invités à examiner et à approuver.

[Traduction]

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Merci, monsieur Claydon, pour votre allocution succincte. Nous visons le même objectif; il s'agit de définir les dernières étapes à suivre. Personne ne remet en question la nécessité de ce pouvoir discrétionnaire. La mésentente, pour ainsi dire, porte sur l'interprétation des pouvoirs octroyés. Certains d'entre nous sont d'accord avec la vérificatrice générale lorsqu'elle déclare que l'expression «dépenses diverses, mineures et imprévues» a été interprétée de manière trop générale. Si l'expression «dépenses urgentes» était plutôt utilisée, l'interprétation serait limitée, mais est-ce que cela pourrait en restreindre l'application? Vous avez utilisé le mot «urgent» dans votre allocution.

**Le président:** Ce n'est pas dans le libellé du crédit.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous parlez de financement immédiat, et j'y viendrai dans quelques instants. Le sénateur Bolduc a soulevé cette question la semaine dernière en présence de M. Neville et de son collègue, et il a presque réécrit le libellé pour vous, mais le mot «urgent» refait toujours surface. Qu'en pensez-vous?

**M. Claydon:** Je tiens à faire remarquer aux sénateurs que huit lignes directrices sont utilisées par le Conseil du Trésor et les ministères lorsqu'ils ont recours au crédit 5. Dans nos lignes directrices, le mot «urgent» est utilisé, et c'est un des facteurs dont nous tenons compte dans notre interprétation. Je serais heureux de prendre cette question en délibéré. Le mot «urgent» est certainement un des facteurs qui est pris en considération; nous devons déterminer si ce mot doit être inclus dans le libellé du crédit. Je peux vous assurer que ce mot est très présent dans nos délibérations.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** À l'onglet 5 de notre cahier de breffage, vous trouverez la liste de certaines des principales dépenses admissibles en vertu du crédit 5, dont l'établissement du Bureau d'information du Canada, au coût de 15 millions de dollars. Ces dépenses étaient peut-être imprévues, mais je n'en vois vraiment pas l'urgence. Il y a aussi la création du Bureau du Canada pour le millénaire. Comme vous l'a demandé le sénateur Murray l'autre jour, n'avait-on pas prévu l'arrivée du millénaire? On se demande donc pourquoi ces initiatives, plutôt que d'avoir été mises en place par l'exécutif et financées de la sorte, n'ont pas été présentées au Parlement et n'ont pas franchi les étapes habituelles qui sont plus lourdes, mais aussi plus transparentes. Je ne veux pas m'en prendre à ces deux initiatives en particulier, mais quelle en était l'urgence?

**M. Claydon:** Moi non plus, je ne tenais pas à discuter de ces deux initiatives en particulier. M. Neville pourrait peut-être nous donner des précisions sur ces deux cas. Bien sûr, tous savaient que le millénaire approchait. Toutefois, pour que les objectifs définis par un programme établi puissent être atteints dans les délais prévus, il pouvait être nécessaire de mettre le processus en branle

to provide the funding would be in place. In that sense, there was an urgency to get this in place in time to meet the objectives of the program.

It is different from the kind of urgency that results from some totally unforeseen event such as September 11. There are other kinds of situations where the government feels it is very urgent to move something forward and ensure that it fulfils its commitments and provides certain benefits to the Canadian population within a certain time frame.

**Senator Lynch-Staunton:** I do not want to draw you into a political argument. If we are headed in that direction, please stop me. Deadlines for the two entities I mentioned could just as easily have been met had they been budgetary items initially. They could have been presented as part of a budget and then given authority through a regular supply bill. Somehow, I feel this was the easy way out not to bypass Parliament because the expenditure must eventually be approved by Parliament. However, Parliament had nothing to do with the creation of these two entities.

**Mr. Claydon:** Perhaps Mr. Neville could comment on the specifics of those cases.

**Mr. Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch, Treasury Board Secretariat:** In both those cases, the department made a case that it was urgent and that they did not have the cash to make the required payments. Therefore, they needed an advance from TB Vote 5 until such time as it could be included in the next Supplementary Estimates. That is the rationale in both of those cases.

**Senator Lynch-Staunton:** Maybe I am trespassing on confidential information here, but the TBS makes recommendations to the Treasury Board.

**Mr. Claydon:** Yes.

**Senator Lynch-Staunton:** Of course, Treasury Board has the final say. Does it sometimes happen that your recommendations are overruled?

**Mr. Claydon:** I will talk about that for one minute. The process we go through with departments in looking at their needs for access to Vote 5 starts well before the Treasury Board looks at a case. There is a great deal of back and forth between the secretariat and the departments to work out jointly what seems to be the need for access to Vote 5. Many times, departments will say, "We really need this." However, by the time we have done an analysis, looked at other potential sources of funds in their budgets, what their real cash requirements are, et cetera, an agreement will be reached that it is not necessary to ask for Vote 5. In the vast majority of cases, these kinds of things are worked out among officials. It does not happen very often that a

de manière urgente afin que le mécanisme de financement soit mis en place. Il était donc urgent que tout soit mis en place en temps prévu pour atteindre les objectifs du programme.

Ce genre d'urgence est complètement différent d'une urgence pouvant survenir à la suite d'événements tout à fait imprévus comme ceux du 11 septembre. Il existe aussi d'autres genres de situations dans lesquelles le gouvernement croit qu'il est très urgent de prendre certaines initiatives et de veiller à ce que ces initiatives répondent aux engagements pris et fournissent certains avantages à la population canadienne dans les délais prévus.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je ne veux pas vous entraîner dans un débat politique, et si c'est ce qui se produit, je vous demande de m'interrompre, mais les échéanciers de ces deux initiatives auraient pu être respectés si les initiatives en question avaient été prévues au budget dès le départ. Elles auraient pu être présentées dans le cadre d'un budget et être autorisées par l'entremise d'un projet de loi de crédits normal. D'une certaine façon, je crois qu'on a opté pour la solution facile, sans contourner le Parlement puisque les dépenses doivent être approuvées par lui en bout de ligne. Toutefois, le Parlement n'a absolument pas participé à la création de ces deux initiatives.

**M. Claydon:** M. Neville pourrait peut-être apporter des précisions en ce qui concerne ces deux initiatives.

**M. Richard Neville, sous-contrôleur général, Direction de la fonction de contrôleur, Secrétariat du Conseil du Trésor:** En ce qui a trait à ces deux cas en particulier, les ministères ont démontré qu'il y avait urgence et qu'ils n'avaient pas les fonds nécessaires pour effectuer les paiements requis. Donc, des fonds ont dû être avancés par le crédit 5 du CT jusqu'à ce qu'ils puissent être inclus dans le budget supplémentaire des dépenses suivant. C'est pourquoi des fonds ont été versés pour ces deux initiatives.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Il s'agit peut-être de renseignements confidentiels, mais le SCT fait des recommandations au CT.

**M. Claydon:** Oui.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Bien entendu, c'est le Conseil du Trésor qui a le dernier mot. Est-ce que vos recommandations sont parfois rejetées?

**M. Claydon:** J'aimerais prendre une minute pour fournir certaines explications. Le processus que nous devons suivre avec les ministères lorsque nous examinons leurs besoins en ce qui concerne le crédit 5 débute bien avant que le Conseil du Trésor examine un cas. Un très grand nombre de communications sont échangées entre le secrétariat et les ministères pour arriver à déterminer ensemble la nécessité de demander l'accès au crédit 5. Souvent, les ministères nous disent qu'ils ont besoin de ceci ou de cela. Toutefois, après que nous ayons fait une analyse, après que nous ayons déterminé les autres sources possibles de financement dans leurs budgets et les fonds dont ils ont réellement besoin, et ainsi de suite, nous convenons mutuellement qu'il n'est



department is demanding access to Vote 5 and the Treasury Board is not able to support that demand.

This is an area where departments count heavily on the expertise of the Treasury Board Secretariat to guide them. We avoid almost all of those situations by working out the details amongst officials.

**Senator Lynch-Staunton:** Just a last question on this round: What is the rationale behind transferring the entire amount of a grant to foundations in the form of capital, rather than funding them annually on the basis of their needs? I know we are not supposed to talk about foundations as such; this is just the policy of funding the foundations for example, the Sustainable Development Fund, which was \$50 million, was not needed the first year and so it was not even set up. About six weeks ago, some directors were announced and there are still more to be announced. The government announced its directors and those directors announced other directors. It is still in the formative stage, and yet the money has left the general revenues and gone into a bank account, the interest on which will go to the benefit of the fund. I think that when you add up all these amounts that have been transferred to individual funds at a stage when they are not immediately needed, interest is being lost to the taxpayers of Canada. Why move all the funds out at once when the foundation itself is not ready to operate?

**Mr. Claydon:** I will ask Mr. Neville to reply to that.

**Mr. Neville:** There are a few reasons.

First of all, it is government policy to do it that way. The rationale is that transferring the entire amount at the outset, rather than over three or four years, ensures that the funding is secure. There is no chance that a change in government, or a change in priorities of the government of the day, could alter that decision. By transferring it immediately, it is secured.

The second reason is it allows that outside entity to leverage, with the amount of money they have, additional contributions or grants from other parties.

The third component is, in some cases, we will actually treat it as an endowment. We want them to have a certain amount of money so they can earn interest. We only allow them to make payments based on the interest, without touching the capital. There are a number of factors that come into play as to why we transfer the money upfront to the third party as opposed to distributing it over a number of years.

pas nécessaire de présenter une demande d'accès au crédit 5. Dans la grande majorité des cas, ces détails sont réglés par les fonctionnaires. Il est plutôt rare qu'un ministère présente une demande d'accès au crédit 5 et que le Conseil du Trésor ne puisse pas approuver cette demande.

Dans ce domaine, les ministères comptent énormément sur les compétences du Secrétariat du Conseil du Trésor pour les guider. Nous évitons presque toutes ces situations grâce au travail effectué par les fonctionnaires.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'aimerais poser une dernière question dans ce tour de table. Pour quelle raison transfère-t-on le montant total des subventions aux fondations sous forme de subventions d'investissement plutôt que de leur accorder des fonds sur une base annuelle en fonction de leurs besoins? Je sais que nous ne devons pas parler des fondations comme telles, mais ma question porte simplement sur la politique de financement des fondations. Par exemple, le Fonds pour le développement durable, qui correspondait à 50 millions de dollars, n'était pas requis pendant la première année et il n'a donc même pas été établi. Il y a environ six semaines, on a annoncé la nomination de certains administrateurs, et d'autres seront nommés sous peu. Le gouvernement a donc annoncé la nomination de ses administrateurs qui ont, à leur tour, annoncé la nomination des autres. Ce projet en est au stade embryonnaire, mais les fonds ont déjà quitté les recettes générales et ont été versés dans un compte bancaire; les intérêts produits par ces fonds seront donc touchés par le Fonds. Je crois que si nous faisons l'addition de tous ces montants qui ont été transférés alors qu'ils n'étaient toujours pas requis, nous pourrions constater que les contribuables canadiens ont perdu des sommes importantes sous forme d'intérêts. Donc, pourquoi transférer tous ces fonds en une seule fois alors que les fondations ne sont pas prêtes à les utiliser?

**M. Claydon:** Je demanderais à M. Neville de répondre à cette question.

**M. Neville:** Il y a plus d'une raison.

Premièrement, c'est la politique du gouvernement d'agir de la sorte parce qu'en transférant la totalité des fonds dès le début, plutôt que de les étaler sur une période de trois ou quatre ans, il assure à la fondation un financement plus stable. Il ne sera pas touché par l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement ou un changement de priorités du gouvernement de l'heure ne peut donc pas être modifiée par un changement de gouvernement ni par un changement de priorités de la part du gouvernement au pouvoir. Lorsque les fonds sont immédiatement transférés, ils sont garantis.

Deuxièmement, grâce aux fonds obtenus, l'initiative peut alors obtenir des contributions ou des subventions similaires de la part d'autres organismes.

Troisièmement, nous voyons parfois ces fonds comme une source de richesse grâce à laquelle la fondation peut toucher des intérêts. Elle peut ainsi faire des paiements en utilisant les intérêts, sans toucher au capital. Il y a un certain nombre de facteurs qui entrent en jeu lorsque nous décidons de transférer des fonds immédiatement plutôt que d'en étaler le versement sur plusieurs années.

**The Chairman:** You can pursue the policy question. On May 28, we have John McCallum, one of the finance ministers, and Kevin Lynch, the deputy minister, here.

**Senator Lynch-Staunton:** I look forward to that. Remember, it is the Treasury Board that ensures these expenditures fit within the guidelines. You are aware that with most of these foundations, should they be wound up, the monies do not return to the government. Except in one case we found, they are distributed to those who received the grants along the way.

**Mr. Neville:** One must not lose sight of the fact that we are transferring them to a third party. We do not have control over those funds at that point in time.

**The Chairman:** That is the problem.

**Mr. Neville:** If we were to have control over those funds, it would no longer be a transfer to a third party. It would still be deemed to be within the government entity. We would have to record it as part of the government's overall assets and as part of a program. It would defeat the purpose of what we are trying to do.

**Senator Cools:** I would like to welcome the witnesses tonight, especially Mr. Claydon. We do not see you very often. If you were not leaving this post in a few days, I would ask you to return. It was a short relationship.

**Senator Lynch-Staunton:** We can get to that.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** You stated that some concerns have been raised about the latitude that Vote 5 gives to the government. Truly this seems to be a major area of concern.

The government has this ability to allocate funds to areas where it feels they will be needed. Does the government avail itself of this available funding only in very specific cases or are there limits imposed on the use of Vote 5?

[English]

**Mr. Claydon:** There is only one limit, the overall size of Vote 5, which, as the chairman said, is \$750 million. There are no specific limits on specific payments under the vote.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Aside from foundations, you listed other examples of uses of Vote 5.

**Mr. Claydon:** I did.

**Senator Ferretti Barth:** What other way is Vote 5 used?

**Le président:** Vous pourrez continuer de poser des questions au sujet de la politique le 28 mai puisque John McCallum, un des ministres des Finances, et Kevin Lynch, le sous-ministre, seront parmi nous.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce sera avec plaisir. N'oubliez pas que c'est le Conseil du Trésor qui veille à ce que ces dépenses soient conformes aux lignes directrices. Vous savez que, le plus souvent, les montants versés ne seraient pas rendus au gouvernement si la fondation cessait ses activités. À une exception près, nous avons constaté que ces fonds étaient distribués à ceux qui avaient reçu les subventions tout au long du processus.

**M. Neville:** On ne doit pas oublier que ces fonds sont transférés à une tierce partie. Nous n'avons ensuite aucun contrôle sur ces fonds.

**Le président:** C'est là le problème.

**M. Neville:** Si nous exerçons un contrôle sur ces fonds, il ne s'agirait plus d'un transfert à une tierce partie. Ces fonds seraient toujours considérés comme appartenant à une entité publique. Nous devrions alors les signaler en tant qu'élément de l'actif total du gouvernement et comme faisant partie d'un programme. Cela ferait obstacle au but que nous essayons d'atteindre.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais souhaiter la bienvenue aux témoins, surtout à M. Claydon que nous ne voyons pas très souvent. Si vous n'étiez pas sur le point de quitter votre poste, je vous demanderais de revenir. Notre collaboration a été plutôt courte.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Nous pouvons en discuter.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Dans votre présentation, vous avez dit que certaines préoccupations ont été exprimées quant à la marge de manœuvre que procure un crédit 5 au gouvernement. C'est vraiment une grande préoccupation.

Le gouvernement a cette facilité à mettre des fonds où il croit devoir en mettre en cas d'éventualités. Est-ce seulement dans des cas bien spécifiques que le gouvernement dispose de cet argent ou y a-t-il des limites quant au type d'éventualité pour l'utilisation du crédit 5?

[Traduction]

**M. Claydon:** Il n'y a qu'une seule limite, le total du crédit 5 qui, comme l'a dit le président, est de 750 millions de dollars. Il n'y a aucune limite particulière quant aux paiements accordés en vertu du crédit.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** À part les fondations, vous avez donné d'autres exemples d'utilisation du crédit 5.

**M. Claydon:** Oui.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Quelles sont les autres utilisations du crédit 5?



[English]

**Mr. Claydon:** Vote 5 has a very broad application. It can be used for a number of activities. It certainly can be used for operating and capital expenditures. For example, after September 11, it was used for some operating expenditures of departments that had undertaken activities related to security. It has been used in a large number of departments for other operating expenditures. It is also used for pay list purposes. That is one particular area where Vote 5 is used quite frequently.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Guidelines have been developed to ensure a concise and comprehensive review of government funding submissions.

Could you tell us what these guidelines are in the case of funding to cover certain eventualities? You did say that guidelines had been developed.

**Mr. Claydon:** Yes, Treasury Board has developed guidelines for assessing requests for access to Vote 5. There are eight guidelines in total, but these are not part of the legislation. They are tools to assist Treasury Board analysts and departments as well.

**Senator Ferretti Barth:** Why has the TBS not responded to the AG's comments?

[English]

**Mr. Claydon:** We have responded to the recommendations of the Auditor General in the report she tabled recently and we are undertaking a review of our guidelines for the use of Vote 5. After that review, we will present to Treasury Board the possibility of a new policy for how we manage Vote 5 and its application. That was one of the recommendations directed specifically at the Treasury Board Secretariat by the Auditor General.

**Mr. Neville:** Perhaps I could refer the senator to chapter 8, page 32, where the Treasury Board Secretariat's response is quite specific. It is directly related to the recommendations of the Auditor General.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** Summing up, I have to say that I am somewhat distressed by the considerable latitude the government enjoys when it comes to using the taxpayers' money. That is only my personal opinion, but as a citizen, I feel the whole situation makes little sense.

[English]

**Mr. Claydon:** Just one comment: \$750 million seems like a fair amount, but within a budget of \$165 billion, it does not present a lot of opportunity for the government. It is a very small proportion. According to some research we have done, it is a

[Traduction]

**M. Claydon:** Le crédit 5 a un champ d'application très vaste. Il peut être utilisé pour un certain nombre d'activités, certainement pour financer des dépenses de fonctionnement et de capital. Par exemple, après le 11 septembre, il a servi à financer certaines dépenses de fonctionnement engagées par des ministères qui avaient entrepris des activités reliées à la sécurité. Il a été utilisé dans un grand nombre de ministères pour d'autres dépenses de fonctionnement et il est aussi utilisé aux fins de la liste de paye, une affectation à laquelle le crédit 5 sert plutôt fréquemment.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Il y a des lignes directrices pour procéder à un examen précis, complet et approfondi des requêtes d'un gouvernement pour disposer d'une somme d'argent.

Pourriez-vous nous faire part des lignes directrices qui s'appliquent à une demande de fonds pour subvenir aux besoins d'une éventualité? Vous avez exigé des lignes directrices, n'est-ce pas?

**M. Claydon:** Oui, nous avons des lignes directrices au Conseil du Trésor pour gérer le crédit 5. Nous en avons huit mais elle ne font pas partie de la législation. Elles sont des guides pour les analystes au Conseil du Trésor et pour les ministères aussi.

**Le sénateur Ferretti Barth:** Pourquoi le secrétariat du Conseil du Trésor n'a-t-il pas répondu aux commentaires de la vérificatrice générale?

[Traduction]

**M. Claydon:** Nous avons répondu aux recommandations faites par la vérificatrice générale dans le rapport qu'elle a récemment déposé, et nous avons entrepris un examen de nos lignes directrices quant à l'utilisation du crédit 5. Une fois cet examen terminé, nous présenterons au Conseil du Trésor l'ébauche d'une nouvelle politique de gestion du crédit 5 et de son application. C'est une des recommandations faites par la vérificatrice générale qui visait directement le Secrétariat du Conseil du Trésor.

**M. Neville:** Je demanderais au sénateur de bien vouloir lire la réponse précise donnée par le Secrétariat du Conseil du Trésor au chapitre 8, page 36. Elle porte directement sur les recommandations de la vérificatrice générale.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** Pour conclure, je vous dirai que cette possibilité si grande et sans pénalité que le gouvernement a de profiter d'une marge de manœuvre, qui représente l'argent des contribuables, me fait peur. C'est bel et bien une opinion personnelle, mais en tant que citoyenne, je me dis que cela n'a pas de sens.

[Traduction]

**M. Claydon:** Un dernier commentaire. Un montant de 750 millions de dollars peut sembler assez élevé, mais par rapport à un budget total de 165 milliards de dollars, il ne donne pas une très grande marge de manoeuvre au gouvernement. C'est

lot smaller than what international governments have to work with. Given the huge amount of money that is spent every year, it is not unreasonable, it seems to me, for the government to have a little flexibility to do necessary and urgent things.

**Senator Bolduc:** The amount is not \$165 billion; it is really \$50 billion or something, because the rest is statutory expenditure and debt servicing. It is about 1.5 per cent, something like that. It is a fair amount, taking into account the fact we have at least two Supplementary Estimates, sometimes three. Parliament is sitting almost all the time now, at least 10 months a year. The use of Vote 5 really should be an exception. That is my first remark.

Second, you said you do not use it very much, but on 87 grant items, you used it 20 per cent of the time. That means one in five. You said urgency is included in your guidelines.

**Mr. Claydon:** Yes.

**Senator Bolduc:** I would like to point out it is the seventh of eight guidelines. The first four are really Treasury Board guidelines; I would say the others are Treasury Board Secretariat directives. I am surprised that "urgency" is not in the basic guidelines for the ministers, the Treasury Board itself. In French, at least, we say, "un sentiment d'urgence." The feeling is sometimes particularly urgent before an election.

**Senator Cools:** Very urgent.

**Senator Bolduc:** You do not put yourself on the safe side when you do that, having regard to the old theory of parliamentary accountability.

**Mr. Claydon:** Some of these guidelines have been recent editions, as you know. As I said earlier, we are going to review them. We are going to take the entire set back to the Treasury Board and seek their guidance on an overall policy approach. Certainly we will take the comments that we received previously, and are receiving now, into account when we make our recommendations to the Treasury Board.

**Senator Bolduc:** Do you intend to follow the advice of the Auditor General about the legal text of credit 5? According to Ms Fraser, that needs clarification too. I think that "menus dépenses, imprévues" has been given a fairly wide interpretation.

**Mr. Claydon:** The current wording has remained basically unchanged, as I understand it, since the 1950s. We would certainly take under advisement a chance to look at the wording. I would be nervous about changing something that, *grosso modo*, has worked reasonably well. My sense is there is certainly room for improvement in the way that Vote 5 is interpreted and used on a daily basis.

un très faible pourcentage du budget total. Selon des recherches que nous avons effectuées, c'est un pourcentage beaucoup plus petit que ce dont disposent d'autres gouvernements au niveau international. Étant donné les dépenses immenses engagées chaque année, il est tout à fait raisonnable, selon moi, que le gouvernement ait une certaine latitude de manière à pouvoir prendre des initiatives nécessaires et urgentes.

**Le sénateur Bolduc:** Le budget n'est pas vraiment de 165 milliards de dollars, mais plutôt de quelque 50 milliards de dollars. La différence représente les dépenses législatives et le remboursement de la dette. Le pourcentage est donc d'environ 1,5 p. 100, ce qui est plutôt raisonnable si l'on tient compte du fait que nous avons deux Budgets supplémentaires des dépenses, parfois trois. Le Parlement siège maintenant pendant presque toute l'année, du moins pendant dix mois. Le crédit 5 ne devrait être utilisé que pour des exceptions. C'est la première remarque que je voulais faire.

Deuxièmement, vous dites ne pas tellement l'utiliser, mais sur 87 subventions, vous y avez eu recours 20 p. 100 du temps. C'est une fois sur cinq. Vous dites que l'urgence est prévue dans vos lignes directrices.

**M. Claydon:** Oui.

**Le sénateur Bolduc:** J'aimerais préciser que c'est dans la 7<sup>e</sup> ou 8<sup>e</sup> ligne directrice. Les quatre premières sont vraiment des lignes directrices du Conseil du Trésor; je dirais que les autres sont du Secrétariat du Conseil du Trésor. Je suis étonné que le terme «urgence» ne figure pas dans les lignes directrices de base qui s'adressent aux ministres, au Conseil du Trésor lui-même. En français, au moins, il est question d'«un sentiment d'urgence». Le sentiment d'urgence est parfois particulièrement vif avant des élections.

**Le sénateur Cools:** Très vif.

**Le sénateur Bolduc:** Vous ne vous mettez pas à l'abri en faisant cela, si on pense à la vieille règle de responsabilité devant le Parlement.

**M. Claydon:** Certaines de ces lignes directrices sont récentes, vous le savez. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous allons les revoir. Nous allons présenter à nouveau toute la série au Conseil du Trésor et lui demander conseil sur une approche globale relativement aux politiques. Il est certain que nous allons tenir compte des commentaires que nous avons reçus plus tôt, et que nous recevons actuellement, dans les recommandations que nous présenterons au Conseil du Trésor.

**Le sénateur Bolduc:** Avez-vous l'intention de suivre le conseil de la vérificatrice générale au sujet du libellé du crédit 5? D'après Mme Fraser, il a besoin, lui aussi, d'être clarifié. Je pense qu'on a donné à «menus dépenses imprévues», un sens assez vaste.

**M. Claydon:** Le libellé actuel est plus ou moins le même, à ce que j'ai compris, depuis 1950. Nous pourrions certainement envisager d'en faire l'analyse. J'hésiterais beaucoup à changer quelque chose qui, de façon générale, fonctionne raisonnablement bien. À mon avis, il y a certainement place pour l'amélioration dans la manière dont le crédit 5 est interprété et utilisé en général.



**Senator Bolduc:** I can understand that. Vote 5 is an article of law. If the ministers decide to change it and request Parliament's permission, that is okay. I do not blame the civil servants. We are not here to blame anyone.

The Auditor General suggests we should have a look at that. I think we should make a proposal on that aspect.

My second question is on the guidelines themselves. I will not repeat what I said last week. It was registered, and Mr. Neville said he would take care of it. Unfortunately, I had forgotten one aspect of it. It is on guideline number eight, which is not approved by the ministers, but I understand is used by the staff.

[Translation]

The grant must be allocated to a valid, legally constituted entity.

[English]

I would add that, according to the grant rules, you must have some otherwise we do not make the distinction between legislative authority and the power of expenditure, the distinction that the Auditor General made. I would like to have your comment on that.

**Mr. Neville:** Another good suggestion by the senator. We will definitely take that under advisement. If he is available for consultation outside of this committee, he may wish to consider that.

**The Chairman:** We will volunteer his services.

**Senator Cools:** I have a couple of questions. Before I proceed to them, I would like to make sure I understand the eight guidelines. There are four, with an additional four, I guess you call them, "directives." The one you are speaking of I think you describe as "number seven." You were speaking about the question of urgency.

My understanding is that the meaning of "urgency" in that particular guideline, directive or instruction, whatever you want to call it, is not the same as "emergency," as in a natural disaster, for example. The urgency has to do with a pressing public policy need or a pressing political need of the government.

I just wanted to put that on the record to clarify that the urgency is not an emergency; it is that government has an urgent need to act. In other words, it is an urgency of public policy.

**Mr. Claydon:** Yes.

**Senator Cools:** I wanted to clear that up for the record.

I would like to come to the Auditor General's testimony when she appeared here a couple of weeks ago. The Auditor General has very dramatically — and very publicly and eloquently, I

**Le sénateur Bolduc:** Je peux le comprendre. Le crédit 5 est un article de la loi. Si la ministre décide de le modifier et demande la permission du Parlement, ça va. Je ne reproche rien aux fonctionnaires. Nous ne sommes pas ici pour faire des reproches à quiconque.

La vérificatrice générale suggère que nous examinions la question. Je pense que nous devrions faire une proposition à ce sujet.

Ma deuxième question porte sur les lignes directrices elles-mêmes. Je ne répéterai pas ce que j'ai dit la semaine dernière. C'est au compte rendu, et M. Neville a affirmé qu'il s'en occuperait. Malheureusement, j'avais oublié un élément. C'est au sujet de la ligne directrice n° 8, qui n'est pas approuvée par les ministres, mais à ce que j'ai compris, le personnel s'en sert.

[Français]

Il doit exister un bénéficiaire valable et légalement constitué auquel la subvention doit être versée.

[Traduction]

J'ajouterai que, d'après les règles liées aux subventions, il faut un bénéficiaire — autrement, nous ne faisons pas la distinction entre le pouvoir législatif et le pouvoir de dépenser, la distinction qu'a faite la vérificatrice générale. J'aimerais connaître votre avis là-dessus.

**M. Neville:** Une autre bonne suggestion du sénateur. Nous ne manquerons pas d'y réfléchir. S'il veut bien être consulté en dehors de ce comité, peut-être voudra-t-il examiner cela.

**Le président:** Nous vous offrons ses services.

**Le sénateur Cools:** J'ai deux ou trois questions. Avant de les poser, j'aimerais m'assurer de bien comprendre la 8<sup>e</sup> ligne directrice. Il y en a quatre, et quatre autres que, je suppose, vous appelez des «directives». Celle dont vous parlez, me semble-t-il, est appelée «n° 7». Vous parliez de l'aspect d'urgence.

Est-ce que j'ai bien compris que le sens du terme «urgence» dans cette ligne directrice particulière, directive ou instruction, quel que soit le nom que vous lui donniez, n'est pas le même que «emergency» en Anglais, comme une catastrophe naturelle, par exemple? L'urgence, dans ce cas, est un besoin pressant de politique publique ou un besoin politique pressant du gouvernement.

Je voulais seulement le dire aux fins du compte rendu pour qu'on ne confonde pas l'urgence avec une nécessité impérieuse. C'est que le gouvernement a un pressant besoin d'agir. Autrement dit, c'est un besoin pressant de politique publique.

**M. Claydon:** Oui.

**Le sénateur Cools:** Je voulais mettre cela au clair aux fins du compte rendu.

J'aimerais parler du témoignage de la vérificatrice générale, lorsqu'elle est venue ici il y a deux semaines. Elle a, de façon très théâtrale — et j'ajouterais très publique et avec beaucoup

would add — adopted a position that is in sharp contrast to yours on the interpretation of the vote wording, and in particular, the words “minor, miscellaneous and unforeseen,” which are the actual words of the vote. I have been very attentive to the nature of this disagreement between Treasury Board and the Auditor General.

I have been concerned that this is a policy disagreement rather than an audit disagreement. I have this niggling, gnawing concern that what we are seeing here is a trenching on jurisdictions.

I will put the same question to you as I put to the Auditor General. My question to her was, essentially, to what extent was her disagreement with Treasury Board, and with you, a substantive policy question, and to what extent an audit question.

Perhaps, Mr. Neville, you could take a shot at this. I wish you would, because you have been here before and have heard me raise this particular concern.

**Mr. Neville:** It is a valid point, Mr. Chairman, and I appreciate the question.

From our perspective, the wording used in the report indicates that it is a policy disagreement as opposed to an audit disagreement. We have had numerous discussions with officials at the Office of the Auditor General on this. The interpretation, obviously, is made one way from a policy perspective, and we have interpreted it differently at this time.

I believe that there were no issues based on her audit findings. The audit report is clean in that context. We have followed the eight guidelines that we were supposed to follow.

**The Chairman:** In a nutshell, Mr. Neville, express the policy disagreement in your own words, please.

**Mr. Neville:** The policy disagreement is that the words “minor, miscellaneous and unforeseen,” for the Office of the Auditor General, and for the Auditor General herself, imply a restrictive amount much smaller than the total amount of the vote.

On the other hand, no amount was mentioned in the report. We asked on numerous occasions, what is “minor, miscellaneous, unforeseen” from their perspective? No answer was given.

Our understanding is that we have been asked for clarification. We have committed ourselves to that. Again, it is a policy interpretation in the context of what the total amount of the vote would be in terms of its usage, as opposed to how we interpret that use. However, it is not an audit interpretation.

**Senator Bolduc:** When you say that you have answered, is that what we have read in the minister's budget plan? We have the budgetary plan every year, and there are a couple of pages in there where you give arguments for why you did what you did.

d'éloquence — adopté une position qui est en contraste flagrant avec la vôtre au sujet de l'interprétation du libellé du crédit, et en particulier, les termes «menues, diverses et imprévues» qui décrivent le crédit. J'ai été très attentive à la nature de ce désaccord entre le Conseil du Trésor et la vérificatrice générale.

J'ai craint que ce soit un désaccord au niveau de la politique plutôt que de la vérification. J'ai cette impression insinuante et gênante que nous assistons ici à une guerre de tranchée au sujet des compétences.

Je vais vous poser la même question que j'ai posée à la vérificatrice générale. Je lui ai demandé, en fait, dans quelle mesure sa divergence d'opinion avec le Conseil du Trésor et avec vous portait sur le fond de la politique, et dans quelle mesure c'était une question de vérification.

Peut-être, monsieur Neville, pourriez-vous essayer de donner une réponse. J'espère que vous le pourrez, parce que vous êtes déjà venu ici auparavant, et vous m'avez déjà entendu soulever cette préoccupation particulière.

**M. Neville:** C'est une question très valable, monsieur le président, et je l'apprécie.

De notre point de vue, selon la façon dont est formulé le rapport, c'est un problème de politique et non pas de vérification. Nous avons eu de nombreuses discussions à ce sujet avec des représentants du Bureau du vérificateur général. L'interprétation qui est faite du libellé, de toute évidence, découle d'une perspective de politique, et nous l'avons interprétée autrement.

Je ne crois pas qu'il y ait eu de problème au sujet des résultats de sa vérification. Le rapport de vérification est clair sur ce plan. Nous avons observé les huit lignes directrices que nous étions censés suivre.

**Le président:** En deux mots, monsieur Neville, pouvez-vous, je vous prie, expliquer la divergence de vues.

**M. Neville:** C'est que les termes «menues, diverses et imprévues», pour le Bureau du vérificateur général et pour la vérificatrice générale elle-même, signifient un montant restrictif, de loin inférieur au montant total du crédit.

D'un autre côté, le rapport ne mentionne aucun montant. Nous avons demandé à de nombreuses reprises ce que signifie pour eux «menues, diverses et imprévues». Nous n'avons reçu aucune réponse.

À ce que nous avons compris, on nous demandait des éclaircissements. C'est ce que nous nous sommes efforcés de donner. Je le répète, c'est une interprétation d'un point de vue de politique, dans le contexte de ce que serait le montant total du crédit en rapport avec son utilisation, plutôt que l'interprétation que nous ferions de cette utilisation. Cependant, ce n'est pas une interprétation du point de vue de la vérification.

**Le sénateur Bolduc:** Lorsque vous dites que vous avez répondu, est-ce que c'est ce que nous avons lu dans le plan budgétaire du ministre? Nous avons un plan budgétaire chaque année, et il s'y trouve quelques pages où vous expliquez pourquoi vous avez fait ce que vous avez fait.



**Mr. Neville:** No, that is completely different and used for a different purpose.

**Senator Cools:** I ask some of these questions, colleagues and witnesses, because the attempt on the part of the Office of the Auditor General to enter the policy stream, to enter what the academics call the "advice stream," is very troubling and has been noted by many members and many academics for quite some time.

I will give you an example. In preparing for this committee work, I went to the record of when this committee looked at this same issue, Vote 5, in 1988. I found this quotation, from the testimony of Dr. Sharon Sutherland, on January 28, 1988, in Issue No. 21 of committee proceedings. What this professor said is interesting:

One sees the OAG still pushing on the idea that they have to get into the advice stream, to hold public servants to account. I want to say that I think ministerial responsibility may be an old idea, but it is a very important one, and it is not one to be disposed of by the auditor, or just to be brushed aside.

I want to suggest to committee members that perhaps we should invite Dr. Sutherland to come back before this committee, because when she appeared some years ago, she introduced us to some of her works — for example, "The Politics of Audit: the Federal Office of the Auditor General in Comparative Perspective." The matter of the Auditor General attempting to command public policy and public opinion is not new.

Since I have put that question to her, I thought I should put it to you, in all fairness, so that you can respond. I am hearing you say that you very clearly see the difference as a substantive one, rather than about sets of numbers and probity, et cetera. I wanted to bring that out.

Would you like to comment further on that? You may not even have known of Dr. Sutherland's work. We are dealing with a sharp contest between the Auditor General's office and certain segments of the public service, quite frankly, for public opinion, and that to me is a political and public policy matter.

**Mr. Neville:** The only comment I could add is the Auditor General does not usually like to comment on policy decisions. In that context, I would leave it to her to express her views.

**Senator Cools:** I would like to refer to another quotation from Dr. Sutherland in the same paper, published in 1986 in a magazine called *Canadian Public Administration*. Toward the latter part of her article, she states:

Still, the system must be realigned so that only those who are accountable through the electoral system wield decisive political powers. Otherwise the OAG will unilaterally drive fundamental constitutional change, transmuting us to a flawed semicongressional system where one of the central

**M. Neville:** Non, c'est tout à fait autre chose, qui sert à d'autres fins.

**Le sénateur Cools:** Si je pose certaines de ces questions, chers collègues et témoins, c'est parce que la tentative que fait le Bureau du vérificateur général de s'infiltrer dans le courant politique, ce que les universitaires appellent le «courant des conseils» est très troublant et a été remarqué par de nombreux membres et bien d'autres personnes depuis assez longtemps.

Je vais vous donner un exemple. Quand je me préparais pour ce comité, j'ai consulté un compte rendu de délibérations qui date de l'époque où le comité examinait déjà exactement la même question, le crédit 5, en 1988. J'ai trouvé cette citation, extraite du témoignage de Mme Sharon Sutherland, du 28 janvier 1988, dans le fascicule n° 21 des délibérations du comité. Ce qu'elle dit est intéressant:

On constate que le vérificateur général a l'idée arrêtée que les vérificateurs devraient examiner les conseils, pour tenir les fonctionnaires responsables. Je pense que la responsabilité ministérielle est peut-être une idée ancienne, mais elle est très importante, et le vérificateur ne devrait pas la rejeter, ou simplement l'écarter.

J'aimerais suggérer à mes collègues que nous invitions Mme Sutherland à revenir devant le comité, parce que quand elle a témoigné ici, il y a quelques années, elle nous a présenté certains de ses ouvrages, dont «The Politics of Audit: The Federal Office of the Auditor General in Comparative Perspective». L'impression que le vérificateur général tente de commander la politique publique et l'opinion publique n'a rien de nouveau.

Puisque je lui ai posé la question, j'ai pensé que je devrais vous la poser, en toute justice, pour vous donner la chance d'y répondre. À ce que je vous entends dire, vous considérez très clairement que le différend porte sur le fond, plutôt que sur des séries de chiffres et la probité, et cetera. Je voulais souligner cela.

Aimeriez-vous approfondir un peu le sujet? Vous n'avez peut-être même pas connu les travaux de Mme Sutherland. Nous avons affaire à une vive concurrence entre le Bureau du vérificateur général et certains segments de la fonction publique, très franchement, pour l'opinion publique, et à mon avis, c'est ce qui en fait un problème politique et de politique publique.

**M. Neville:** La seule chose que je pourrais ajouter est que la vérificatrice générale n'aime généralement pas commenter les décisions de politique. C'est pourquoi je lui laisserai le loisir d'exprimer ses points de vue.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais parler d'une autre citation de Mme Sutherland, dans le même document, publiée dans une revue intitulée *Canadian Public Administration*. À la fin de son article, elle déclare:

Il n'en reste pas moins que le système doit être réaligné de manière à ce que seuls ceux qui assument des responsabilités en conséquence du régime électoral assument des pouvoirs politiques de décision. Autrement, le Bureau du vérificateur général provoquera unilatéralement des changements

institutions would be free of democratic controls. In this writer's opinion, the legislative mandate of our OAG must be changed to define a more controlled activity.

Here the author is essentially saying that the Office of the Auditor General should confine itself to audits and leave those other policy areas alone.

She continues:

Potential changes to the legislation could range from adopting some of the limiting mechanisms that are in place in other jurisdictions, to simply returning the office to a more traditional audit role with wide reporting powers. In the absence of action, Canada will surely experience another stage in this strange aggrandizement by its state auditors.

These statements are from an academic who has studied these matters.

I am very much aware that you do not have the same freedoms as, perhaps, the Auditor General in commandeering either public opinion or press coverage. One certainly has to be very aware that the Auditor General is extremely strategic in press statements and commandeering press coverage.

Do you have any comments on this from your position as "money men"? Is this too sharply political?

**Mr. Claydon:** It is a little difficult for us to comment on that.

**Senator Cools:** I bet.

**Mr. Claydon:** The only comment I would make is that no matter on what the Auditor General is commenting, her job is to survey government activities and look for things that are not running the way that they should. Bad news tends to get more press than the 10 good things that were done the same day.

There is some inevitability to the kind of press coverage that the Auditor General gets. I would not like to comment on her overall role. That is obviously something for the government to look at, if it thought there should be some change.

**Senator Cools:** I have taken an interest in some of this subject matter. Unquestionably, the Auditor General is the servant of the House of Commons. However, the Auditor General is not the servant of the Senate. The relationship that the Auditor General has to the Senate is completely different from the relationship to the House of Commons. The Auditor General is the "House of Commons person," so to speak. I tend to look at that role from the perspective of the Senate.

**The Chairman:** What was the date of the article?

**Senator Cools:** I will try to get a copy. I was reading from the second last page.

**The Chairman:** 1986?

constitutionnels fondamentaux, et notre transmutation en un régime semi-présidentiel frêle dont l'une des principales institutions serait libérée de tout contrôle démocratique. De l'avis de l'auteure, le mandat législatif de notre vérificateur général doit être modifié pour définir une activité plus contrôlée.

Ici, l'auteure dit en fait que le Bureau du vérificateur général devrait s'en tenir à faire des aux vérifications et ne pas toucher aux questions de politique.

Elle poursuit:

Les changements potentiels à la loi pourraient aller de l'adoption à certains mécanismes limitatifs qui sont en place ailleurs à au simple retour, pour le Bureau, d'un rôle de vérification plus traditionnel avec de vastes pouvoirs de compte rendu. S'il n'agit pas, le Canada assistera sans aucun doute à une autre manifestation de l'étrange ambition démesurée de ses vérificateurs d'État.

Ces déclarations viennent d'une universitaire qui a étudié ces questions.

Je suis très consciente du fait que vous ne jouissiez pas des mêmes libertés que, peut-être, la vérificatrice générale pour accaparer, soit l'opinion publique, soit l'attention des médias. On ne peut ignorer que la vérificatrice générale a appliqué une démarche très stratégique dans ses déclarations à la presse, et pour accaparer l'attention des médias.

Avez-vous des commentaires à faire sur ceci, de votre position «d'homme d'argent»? Est-ce que c'est trop vivement politique?

**M. Claydon:** Il nous est un peu difficile de commenter cela.

**Le sénateur Cools:** Je n'en doute pas.

**M. Claydon:** Le seul commentaire que je puisse faire, c'est que quoi que dise la vérificatrice générale, sa fonction est d'examiner les activités du gouvernement et de chercher qu'est-ce qui ne va pas comme ça le devrait. Les mauvaises nouvelles tendent à avoir plus d'attention des médias que les dix plus grandes réalisations de la même journée.

Il y a une certaine inévitabilité, dans le genre d'attention que reçoit la vérificatrice générale des médias. Je ne voudrais pas commenter son rôle en général. C'est de toute évidence au gouvernement d'y voir s'il pense qu'il devrait y avoir des changements.

**Le sénateur Cools:** Je me suis intéressée à certains aspects du sujet. Il ne fait aucun doute que la vérificatrice générale est au service de la Chambre des communes. Cependant, elle n'est pas au service du Sénat. Les rapports qu'entretient la vérificatrice générale avec le Sénat sont tout à fait différents de ceux qu'elle a avec la Chambre des communes. La vérificatrice générale est «l'employée de la Chambre des communes» pour ainsi dire. J'ai tendance à observer ce rôle du point de vue du Sénat.

**Le président:** De quand date l'article?

**Le sénateur Cools:** J'essaierai d'en obtenir une copie. Je lisais l'avant-dernière page.

**Le président:** Est-ce que c'est 1986?



**Senator Cools:** She has written many articles on this subject matter. Her testimony before this committee would be very useful in sorting out these large issues.

**Senator Stratton:** Welcome, gentlemen. For a three-page presentation, it was clear and concise. I thank you for that.

The only thing missing on page 3 is your time line. You stated in your second to last paragraph that you intend to undertake a complete review of the existing guidelines.

**Mr. Claydon:** We have already started. We will be moving on it quickly. Mr. Neville will be doing all the work, so perhaps I should ask him to answer your question.

My sense is that this is not something that will take years to accomplish. I would expect it to be done in six months or so.

**Mr. Neville:** We are on the same wavelength. We will commit ourselves to reviewing this by the fall and going back to Treasury Board ministers for ratification immediately.

**Senator Stratton:** Will we know about that? How will we be informed? If we put the question in the report, hopefully we would expect to hear back.

**Mr. Neville:** That is a given. Once Treasury Board ministers have decided, we would disseminate that information. That would include to this committee.

**Senator Stratton:** I would like to go to the briefing book that was prepared in April. I wish to turn to tab 4, a section that was sent to us by the "expenditure and management secretariat." I do not know what that means.

**Mr. Neville:** Treasury Board has something called "Expenditure and Management Strategies Sector."

**Senator Stratton:** It describes Vote 5. I am interested in the comparison of our system with the British and Ontario systems. It clearly points out that in the British system, a much larger fund is attached to the contingency vote.

The expenditure management secretariat says on page 7:

b) for new programs, the wording of the Contingencies Vote (i.e. miscellaneous minor and unforeseen expenses) specifically prohibits the use of the Vote for funding major new initiatives.

How do you folks interpret that? Funding foundations to the extent that they were required fairly significant dollars, in my humble view.

Were they funded under Vote 5? Can you give me a clearer definition of what that phrase means: "specifically prohibits the use of the Vote for funding major new initiatives"?

**Le sénateur Cools:** Elle a publié de nombreux articles sur le sujet. Son témoignage devant le comité serait très utile pour tirer au clair ces vastes questions.

**Le sénateur Stratton:** Bienvenue, messieurs. Pour une présentation de trois pages, c'était clair et concis. Je vous en remercie.

La seule chose qui manque à la page 3, c'est le délai que vous prévoyez. Vous avez dit dans l'avant-dernier paragraphe que vous aviez l'intention d'entreprendre un examen complet des lignes directrices existantes.

**M. Claydon:** Nous avons déjà commencé. Nous allons avancer rapidement. Comme c'est M. Neville qui va faire tout le travail, peut-être devrais-je le laisser répondre à votre question.

Je n'ai pas l'impression qu'il faudra des années. Je m'attends à ce que cela prenne environ six mois.

**M. Neville:** Nous sommes sur la même longueur d'ondes. Nous allons nous efforcer de terminer cet examen d'ici à l'automne, pour en présenter les résultats aux ministres du Conseil du Trésor aux fins de ratification immédiate.

**Le sénateur Stratton:** Est-ce que nous le saurons? Comment en serons-nous informés? Si nous mettons la question dans le rapport, peut-être pouvons-nous espérer en avoir des nouvelles.

**M. Neville:** C'est sûr. Une fois que les ministres du Conseil du Trésor ont pris une décision, nous diffusons l'information. Cela comprend le comité.

**Le sénateur Stratton:** J'aimerais parler du document d'information qui a été préparé en avril. Je voudrais passer au quatrième onglet, la section qui nous a été envoyée par le «secrétariat de la gestion des dépenses». Je ne sais pas ce que cela veut dire.

**M. Neville:** Le Conseil du Trésor a un service qui s'appelle le «secteur des stratégies de dépenses et de gestion».

**Le sénateur Stratton:** On y trouve une description du crédit 5. Je m'intéresse à la comparaison de votre système avec ceux du Royaume-Uni et de l'Ontario. On voit clairement que dans le système britannique, le crédit pour éventualités a un budget nettement supérieur.

Le secrétariat de la gestion des dépenses dit, à la page 7, ce qui suit:

b) pour les nouveaux programmes, le libellé du crédit pour éventualités (c'est-à-dire diverses menues dépenses imprévues) interdit spécifiquement le recours à ce crédit pour le financement de nouvelles initiatives d'envergure.

Comment interprétez-vous cela? À mon humble avis, c'est le financement des fondations dans la mesure où elles devaient faire de gros investissements.

Est-ce qu'elles étaient financées avec le crédit 5? Pouvez-vous me donner une définition plus claire de ce que signifie la phrase «interdit spécifiquement le recours au crédit pour le financement de nouvelles initiatives d'envergure»?

**Mr. Neville:** We do not have access to your briefing book.

**Senator Stratton:** I appreciate that.

**The Chairman:** I think that you do.

**Mr. Neville:** No, we do not have access to your briefing books. We do not have them here.

**The Chairman:** We gave them to your staff.

**Senator Stratton:** Mr. Neville, if you are unable to answer now, could you please look at that and get back to me with a response? It seems rather odd to read, "specifically prohibits the use of the Vote for funding major new initiatives," because in our view, that is exactly what has transpired.

**Mr. Neville:** I would like to look at that in the context in which it was written and gain a better understanding before we respond.

**Senator Stratton:** I appreciate that. You will get back to us, I know.

**Mr. Neville:** Thank you, Mr. Chairman. We will.

**Senator Tunney:** Welcome, gentlemen. I find this fascinating, and the more I hear about it the more fascinating I think it is.

I have a little trouble, as I believe other senators may, in comprehending that limit of \$750 million. Is it an accumulated amount, with \$750 million being the limit?

If some of this is paid back, does that reduce the amount left to get back up to the \$750 million total, or is the \$750 million an annualized thing? I would like to understand this a little better.

**Mr. Claydon:** I will try to explain. If I do not get it right, Mr. Neville will correct me.

We set out an amount of \$750 million in Main Estimates as the limit on Vote 5. Between Main Estimates and the first Supplementary Estimates, various draws may be made on Vote 5.

At the first Supplementary Estimates, there is an opportunity to, essentially, reimburse Vote 5. Some of it may be reimbursed and some may not. Vote 5 would go back up again a little, so there would be more money available than if there had been no reimbursement from the Supplementary Estimates.

After the first Supplementary Estimates, the same thing could happen again. You could continue to draw down on Vote 5. It could be replenished again, to some degree, in the second Supplementary Estimates.

There is a limit, in that within any period, it cannot go over that amount. There is an annual overall limit, because you cannot do more than top it up at each Supplementary Estimate. It means that you could spend more than \$750 million in a year.

**M. Neville:** Nous n'avons pas accès à ce document d'information.

**Le sénateur Stratton:** Je vous comprends.

**Le président:** Je pense que vous y avez accès.

**M. Neville:** Non, nous n'avons pas accès à vos documents d'information. Nous ne les avons pas ici.

**Le président:** Nous les avons remis à vos collaborateurs.

**Le sénateur Stratton:** Monsieur Neville, si vous ne pouvez pas répondre maintenant, pourriez-vous examiner cela et me faire parvenir une réponse? Cette phrase semble assez bizarre parce que d'après nous, c'est exactement ce qui est arrivé.

**M. Neville:** J'aimerais examiner cela dans le contexte où cette phrase a été rédigée et mieux la comprendre avant de donner une réponse.

**Le sénateur Stratton:** Je peux le comprendre. Vous nous ferez parvenir une réponse, je sais.

**M. Neville:** Merci, monsieur le président. Nous n'y manquerons pas.

**Le sénateur Tunney:** Bienvenue, messieurs. Je trouve tout cela fascinant, et plus j'en entends, plus je suis fasciné.

J'ai un peu de difficulté, comme d'autres sénateurs, je crois, à comprendre cette limite de 750 millions de dollars. Est-ce un montant cumulatif, et 750 millions de dollars seraient la limite?

Si une partie de ce montant est remboursée, est-ce que cela réduit le montant qui reste pour revenir à ce total de 750 millions de dollars, où est-ce les 750 millions de dollars sont un chiffre annualisé? J'aimerais comprendre cela un peu mieux.

**M. Claydon:** Je vais essayer de vous l'expliquer et M. Neville me reprendra si je me trompe.

C'est un montant de 750 millions de dollars qui a été fixé et qui correspond au plafond du crédit 5 du Budget principal des dépenses. Entre le Budget principal et le premier Budget supplémentaire, on peut faire divers retraits du crédit 5.

À l'occasion du premier Budget supplémentaire, il est possible, en fait, de rembourser le crédit 5. Une partie peut être remboursée et l'autre non. Le crédit 5 remonte alors légèrement, si bien qu'il y a plus d'argent disponible que s'il n'y avait aucun remboursement du budget supplémentaire.

Après le premier Budget supplémentaire, la même chose pourrait se produire de nouveau. On pourrait continuer à faire des retraits du crédit 5. Ce crédit pourrait être renfloué à nouveau, dans une certaine mesure, grâce au deuxième Budget supplémentaire.

Un plafond est fixé étant donné qu'on ne peut jamais le dépasser. C'est un plafond général annuel, car on ne peut rien faire de plus que renflouer ce crédit au moment de chaque Budget supplémentaire. En d'autres termes, on pourrait dépenser plus de 750 millions de dollars en l'espace d'une année.



**Senator Tunney:** Does it work like the line of credit I have at my bank? If I pay off some of the loan and then find a need for further credit, I can borrow more, but I cannot exceed my credit limit.

**Mr. Claydon:** That is right. Also, you can only repay this line of credit a couple of times a year, not whenever you wish. It is only when the Supplementary Estimates are issued.

**Senator Tunney:** I have a little trouble measuring the value of \$750 million. I suspect that 20 years ago, we would have considered \$750 million to be worth far more than we do today. Has this limit moved up over time, since the value of our dollar is less and the need for funds is greater than it would have been 20 years ago?

**Mr. Claydon:** The limit has increased over the years. I expect that Mr. Neville can tell you exactly how much it has increased and over what time period. It was \$300 million or \$400 million 20 years ago, and now it is up to \$750 million. I am sure we could give you an exact figure.

**Senator Tunney:** I do not really need that. It is the practice I am interested in.

**Mr. Claydon:** It has grown to some extent.

**Mr. Neville:** In 1974-75, Vote 5 was \$90 million; in 1975-76, it was \$120 million; in 1976-77 it was \$140 million; and in 1977-78, it was \$360 million. Therefore, it has been growing over time.

**The Chairman:** It is roughly the same proportion of the Main Estimates?

**Mr. Claydon:** Yes, give or take.

**Senator Tunney:** I am fascinated by the discretion, judgment, restrictions and tendency to overlook restrictions, between the cabinet and the Treasury Board Secretariat. Could you comment on that?

**Mr. Claydon:** I am not sure that I understand the question.

**Senator Tunney:** I mentioned judgment and restrictions, or the lack of restrictions, on the legitimacy of the project. Can an application be turned down both on the basis of its worth and also the amount?

**Mr. Claydon:** In the normal course of events, before any project comes to the Treasury Board to be considered for approval, it would go through the cabinet committee process for a determination of whether it is worthwhile.

Treasury Board then scrupulously reviews the terms and conditions of the program and the resources that are being requested to ensure that the department is not asking for too much, and also that it is not asking for too little. Sometimes departments try to run programs on a shoestring, which is not good government either.

**Le sénateur Tunney:** Cela fonctionne-t-il comme la marge de crédit que j'ai à ma banque? Si je rembourse une partie du prêt et que j'ai besoin d'un crédit supplémentaire, je peux emprunter davantage, sans toutefois dépasser mon plafond de crédit.

**M. Claydon:** Exactement. Par ailleurs, vous ne pouvez rembourser cette marge de crédit qu'une ou deux fois par an, et non pas chaque fois que vous le souhaitez. Dans le cas qui nous intéresse, c'est seulement lorsque le Budget supplémentaire est annoncé.

**Le sénateur Tunney:** J'ai un peu de mal à comprendre la valeur de 750 millions de dollars. J'imagine qu'il y a 20 ans, 750 millions de dollars avaient sans doute plus de valeur qu'aujourd'hui. Ce plafond a-t-il été relevé, puisque la valeur de notre dollar est moindre et que le besoin de fonds est plus grand qu'il y a 20 ans?

**M. Claydon:** Le plafond a été relevé au fil des ans. J'imagine que M. Neville peut vous dire exactement de combien il a été relevé et en l'espace de combien de temps. Il s'agissait de 300 ou 400 millions de dollars il y a 20 ans et aujourd'hui, il s'agit de 750 millions de dollars. Je suis sûr que nous pouvons vous donner un chiffre exact.

**Le sénateur Tunney:** Je n'en ai pas vraiment besoin. Ce qui m'intéresse, c'est la pratique.

**M. Claydon:** Le plafond a été relevé dans une certaine mesure.

**M. Neville:** En 1974-1975, le crédit 5 représentait 90 millions de dollars; en 1975-1976, 120 millions; en 1976-1977, 140 millions; en 1977-1978, 360 millions. Par conséquent, il a augmenté au fil du temps.

**Le président:** Cela correspond-il en gros à l'augmentation du Budget principal des dépenses?

**M. Claydon:** Oui, plus ou moins.

**Le sénateur Tunney:** Je suis fasciné par le pouvoir discrétionnaire, le jugement exercé, les restrictions et la tendance que l'on a à faire peu de cas des restrictions, entre le cabinet et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet?

**M. Claydon:** Je ne suis pas sûr de comprendre la question.

**Le sénateur Tunney:** Je parle de jugement et de restrictions, ou de l'absence de restrictions, et donc de la légitimité du projet. Une demande peut-elle être rejetée en raison de son mérite et également du montant qu'elle représente?

**M. Claydon:** Normalement, tout projet soumis à l'approbation du Conseil du Trésor doit passer par le processus du comité du cabinet pour décider s'il en vaut la peine.

Le Conseil du Trésor examine alors scrupuleusement les conditions du programme et les ressources demandées pour s'assurer que le ministère ne demande pas trop ou trop peu. Parfois, les ministères essayent d'offrir des programmes à peu de frais ce qui ne cadre pas non plus avec des principes de bon gouvernement.

The analysis also includes official language requirements and various human resource policies. When all of that has been done, it finally goes to Treasury Board, where ministers do a comprehensive review that includes the source of funds and the use of Vote 5.

**Senator Setlakwe:** Welcome, gentlemen. I am replacing someone on this committee. I normally sit on the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

When I first saw the words "minor, miscellaneous and unforeseen," I thought they were rather flippant and frivolous. However, I was comforted by your comments, especially your statement that you need a clear justification for the request and also that there must be urgency involved.

Given what you have said, the amount itself does not bother me. Out of the total budget of the government, \$750 million does not sound extraordinary. However, has the Treasury Board Secretariat ever recommended against access to Vote 5?

**Mr. Claydon:** As I mentioned earlier, we try to work out our differences with departments at the officials level, so that we do not end up recommending that the Treasury Board not approve something. It is a rare event that a department says they absolutely need the money immediately and the Treasury Board says that they must wait until the next Supplementary Estimates. We tend to reach agreement before that.

In most cases, when Treasury Board officials say that they do not think a case has been made, the departments accept our word.

Perhaps Mr. Neville can give you some examples of when that has happened.

**Mr. Neville:** There are some examples of that. The Treasury Board has recommended against a departmental submission that was then considered by the Treasury Board ministers. As you can appreciate, that is a cabinet committee. Therefore, I cannot go into further disclosure, but it has occurred.

**Senator Setlakwe:** You are doing your job.

**Mr. Neville:** We think so, Mr. Chairman.

**Senator Callbeck:** Welcome, gentlemen. Thank you for coming this evening.

I am not a member of this committee either. I see in the material you have provided that criteria were set and approved by Treasury Board in 1989, and that since that time, further criteria have been added. Why is that?

**Mr. Claydon:** Some of the criteria were added in response to concerns, such as, for example, those raised by the Auditor General. We have responded by trying to ensure that the Treasury Board Secretariat is as exacting as possible in terms of what departments should do. Several criteria have been added in an effort to clarify what is intended.

L'analyse de la demande porte également sur les exigences linguistiques ainsi que sur diverses politiques en matière de ressources humaines. Une fois cela terminé, le programme est présenté au Conseil du Trésor où les ministres en font un examen complet qui englobe la provenance des fonds et le recours au crédit 5.

**Le sénateur Setlakwe:** Bienvenue, messieurs. Je remplace un membre de ce comité car habituellement, je siège au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Les mots «diverses menues dépenses imprévues» m'ont semblé à première vue plutôt désinvoltes et frivoles. Toutefois, ce que vous avez dit m'a rassuré, surtout lorsque vous avez indiqué qu'il faut justifier clairement la demande, qui par ailleurs, doit comporter un élément d'urgence.

Compte tenu de ce que vous avez dit, le montant lui-même ne me préoccupe pas. Sur le budget total du gouvernement, 750 millions de dollars n'ont pas l'air de représenter une somme extraordinaire. Toutefois, le Secrétariat du Conseil du Trésor a-t-il déjà recommandé que l'on n'ait pas accès au crédit 5?

**M. Claydon:** Comme je l'ai dit un peu plus tôt, nous essayons d'aplanir nos différences avec les ministères au niveau des hauts fonctionnaires, pour ne pas avoir à recommander au Conseil du Trésor de ne pas approuver une demande. Il est rare qu'un ministère dise avoir absolument besoin des fonds immédiatement et que le Conseil du Trésor réponde qu'il doit attendre le prochain Budget supplémentaire. Nous avons tendance à trouver un terrain d'entente au préalable.

Dans la plupart des cas, lorsque les fonctionnaires du Conseil du Trésor disent que les arguments présentés ne leur semblent pas convaincants, les ministères l'admettent.

Peut-être que M. Neville pourrait vous donner quelques exemples.

**M. Neville:** J'ai en effet quelques exemples. Le Conseil du Trésor a recommandé le rejet d'une demande ministérielle examinée par les ministres du Conseil du Trésor. Vous le comprenez, il s'agit d'un comité du cabinet et, par conséquent, je ne peux vous en révéler davantage, mais cela s'est déjà produit.

**Le sénateur Setlakwe:** Vous faites votre travail.

**M. Neville:** C'est ce que nous croyons, monsieur le président.

**Le sénateur Callbeck:** Bienvenue, messieurs, et merci d'être ici ce soir.

Je ne suis pas membre de ce comité non plus. Je vois dans la documentation que vous avez fournie que des critères ont été établis et approuvés par le Conseil du Trésor en 1989 et que depuis, d'autres critères ont été ajoutés. Pourquoi?

**M. Claydon:** Certains des critères ont été ajoutés par suite de préoccupations exprimées par la vérificatrice générale, entre autres. Nous avons réagi en faisant tout ce qui s'imposait pour que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit aussi exigeant que possible à l'égard des ministères. Plusieurs critères ont été ajoutés pour clarifier ce qui est prévu.



As we said, we will do another review of this, then go back to the Treasury Board with the entire set of criteria and seek their approval for a new overall policy.

**Senator Callbeck:** In other words, it is fair to say that most of the criteria that have been added have been because of comments by the Auditor General?

**Mr. Neville:** I would say it is a combination of many factors, including comments of the Auditor General and specific observations by colleagues in central agencies, as well as the analysts who work on these submissions. They are asking for clarification. As a result, we have increased the guidelines.

**Senator Callbeck:** In your brief, you mentioned that in 2001-02 there were a total of 87 grant items in the Supplementary Estimates, of which 17, representing about 20 per cent, were granted access to Vote 5. Is that 20 per cent fairly consistent with other years?

**Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations & Estimates Directorate, Comptrollership Branch, Treasury Board Secretariat:** I think it varies from year to year. I could not give you an answer today. The number is generally low. As the secretary said, it is usually the exception rather than the norm that departments get access to Vote 5.

**The Chairman:** You are not suggesting in that statement, Mr. Claydon, that 87 of them actually sought access to Vote 5?

**Mr. Claydon:** No, we are not suggesting that. It may be useful to clarify as well that the large majority of grants are in fact authorized through the Main Estimates. It is just these 87 that were done through Supplementary Estimates. The 17 are a very small percentage of the overall set of grants approved during the year.

**Senator Callbeck:** How much would that 17 amount to roughly, in dollar terms?

**Mr. Bickerton:** At this point, I am not sure what the exact amount is. The total amount put forward for grants in Supplementary Estimates was about \$220 million. The single biggest one, of course, as this committee knows, was the assistance provided to the airline industry as a result of September 11.

**Senator Cools:** Chapter 8 of the Auditor General's April 2002 report has a lot to say. I was wondering if these gentlemen would care to respond. For example, at page 32 in the conclusions, Conclusion 8.112, for those who have the document in front of them, is a recommendation to the Standing Senate Committee on National Finance and also the House of Commons Standing Committee on Public Accounts. I have never before seen a recommendation from the Auditor General to a Senate committee. I find this extremely unusual and peculiar. I come back again to what I was saying before. The Auditor General is not the Senate's servant. I have the suspicion that you have read

Comme nous l'avons dit, nous allons faire un autre examen, présenter au Conseil du Trésor l'ensemble des critères et demander qu'il approuve une nouvelle politique.

**Le sénateur Callbeck:** Autrement dit, c'est à cause des observations de la vérificatrice générale que ces nouveaux critères ont été ajoutés?

**M. Neville:** Je dirais que c'est une combinaison de plusieurs facteurs, comme les observations de la vérificatrice générale, des commentaires particuliers faits par des collègues d'organismes centraux, sans compter la contribution des analystes qui travaillent sur ces demandes et qui demandent des précisions. C'est pour cela que nous avons élargi les lignes directrices.

**Le sénateur Callbeck:** Dans votre mémoire, vous indiquez qu'en 2001-2002, le Budget supplémentaire renfermait 87 postes de subvention, dont 17, représentant près de 20 p. 100, pouvaient avoir accès au crédit 5. Retrouve-t-on en général cette proportion de 20 p. 100 les autres années?

**M. David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur, Secrétariat du Conseil du Trésor:** Je crois que cela varie d'une année à l'autre. Je ne pourrais pas vous donner de réponse aujourd'hui. Le nombre est généralement peu élevé. Comme l'a dit le secrétaire, il est habituellement exceptionnel que les ministères aient accès au crédit 5; ce n'est donc pas la norme.

**Le président:** Vous ne voulez pas dire, monsieur Claydon, que dans le cas de 87 de ces postes, on a effectivement cherché à avoir accès au crédit 5?

**M. Claydon:** Non, loin de là. Il est peut-être utile d'expliquer également que dans leur grande majorité, les subventions sont en fait autorisées par le truchement du Budget principal des dépenses. C'est juste ces 87 postes qui ont été prévus dans le Budget supplémentaire. Les 17 postes en question représentent un très faible pourcentage de l'ensemble des subventions approuvées au cours de l'année.

**Le sénateur Callbeck:** Que donnerait environ, en dollars, cette somme de 17?

**M. Bickerton:** À ce moment-ci, je ne suis pas certain du montant exact. Le montant total prévu pour les subventions dans le Budget supplémentaire des dépenses était d'environ 220 millions de dollars. Évidemment, comme le comité le sait, le plus important poste était l'aide fournie à l'industrie du transport aérien suite aux événements du 11 septembre.

**Le sénateur Cools:** Le chapitre 8 du rapport de la vérificatrice générale en a long à dire. Je me demandais si ces messieurs auraient des observations pour nous. Par exemple, à la page 35, dans les conclusions, à la conclusion 8.112, pour ceux qui ont le document sous les yeux, c'est une recommandation au Comité sénatorial permanent des finances nationales et aussi au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. C'est la première fois que je vois une recommandation de la vérificatrice générale à l'intention d'un comité sénatorial. Je trouve que c'est extrêmement inhabituel et insolite. Je reviens encore une fois à ce que je disais auparavant. La vérificatrice

many more Auditor General's reports than I have. I am wondering if this is unusual, or if it only seems so to me. Have you encountered this before?

**Mr. Neville:** I do not recall having seen that kind of recommendation in the reports that I have had the opportunity to read.

**The Chairman:** Relating to the Senate?

**Mr. Neville:** Correct.

**The Chairman:** There is precedent for making recommendations to the House of Commons in reports.

**Senator Cools:** I am not surprised. I am not concerned about the relationship to the House of Commons. What is preoccupying me is the relationship to the Senate. Perhaps for those who will read it, I should put it on the record.

8.112 Recommendation. Given the evolution of the use of Vote 5, Parliament, through the Senate Standing Committee on National Finance and the House of Commons Standing Committee on Public Accounts, may wish to consider examining the wording of the Government Contingencies Vote to ensure that the use of the Vote for grants reflects Parliament's intent.

I find that very commanding and commanding of attention. In fact, I would submit that this recommendation alone deserves study, because it is certainly unusual. It continues, and says something that I find even more extraordinary. Again, this is page 32 of Chapter 8.

The Treasury Board Secretariat should respond to the committees' recommendations in accordance with parliamentary procedures.

Since this particular recommendation cites you very clearly, do you have any reaction to it? My understanding is that you gentlemen are constantly revising and responding to many concerns. Could you tell me if you have ever seen in a recommendation a statement that you should respond? In addition, if it truly is a precedent, what is your reaction to it?

**Mr. Claydon:** There are procedures laid down for the government to respond to all recommendations made by committees. I can tell you the Treasury Board Secretariat takes that responsibility extremely solemnly. One of our major concerns is to ensure that we respond appropriately to what committees provide to the government. In a sense, we have a mandate to do that. There is a requirement for us to do that. Asking us again to do it is probably not necessary.

There may be some other intent in the Auditor General's comment. On the face of it, I would say I do not think we have ever not responded to a recommendation from a committee. I would be very surprised if we did not in the future.

générale n'est pas au service du Sénat. Je me doute bien que vous avez lu un bien plus grand nombre de rapports du vérificateur général que moi. Je me demande si c'est inhabituel, ou si c'est seulement moi qui ai cette impression. Avez-vous déjà vu cela?

**M. Neville:** Je ne me rappelle pas d'avoir vu ce genre de recommandation dans les rapports que j'ai eu l'occasion de lire.

**Le président:** Au sujet du Sénat?

**M. Neville:** Exact.

**Le président:** Il y a des précédents pour ce qui est de faire des recommandations à la Chambre des communes dans les rapports.

**Le sénateur Cools:** Cela ne me surprend pas. Je ne m'inquiète pas de la relation avec la Chambre des communes. Ce qui me préoccupe, c'est la relation avec le Sénat. À l'intention de ceux qui la liront, je vais la consigner au compte rendu.

8.112 Recommandation. Étant donné l'évolution du recours au crédit 5, le Parlement, par l'intermédiaire du Comité sénatorial permanent des finances nationales et du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, voudra peut-être envisager d'examiner le libellé du crédit pour éventualités du gouvernement afin de s'assurer que l'utilisation de ce crédit pour le versement de subventions est bien conforme à l'intention du Parlement.

Je trouve cela très exigeant, et exigeant d'attention. De fait, je dirais que cette recommandation à elle seule mérite étude, car elle est certainement inhabituelle. La recommandation se poursuit, et dit quelque chose que je trouve encore plus extraordinaire. Encore une fois, nous sommes à la page 35 du chapitre 8.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait répondre à la recommandation des comités en suivant la procédure parlementaire.

Étant donné que cette recommandation particulière vous mentionne très clairement, avez-vous des observations à ce sujet? Je crois comprendre que vous êtes constamment en train de réviser les choses et de répondre à de nombreuses préoccupations. Pourriez-vous me dire si vous avez déjà vu dans une recommandation une déclaration selon laquelle vous devriez répondre? En outre, s'il s'agit véritablement d'un précédent, qu'en pensez-vous?

**M. Claydon:** Il existe une procédure pour que le gouvernement réponde à toutes les recommandations provenant des comités. Je peux vous dire que le Conseil du Trésor assume cette responsabilité avec une extrême rigueur. Une de nos principales préoccupations est de faire en sorte que nous répondions de la façon appropriée à ce que les comités disent au gouvernement. Dans un sens, nous avons un mandat à cet effet. Nous sommes tenus de le faire. Le fait de nous demander de nouveau de le faire n'est probablement pas nécessaire.

Cette observation de la vérificatrice générale a peut-être un autre but. De prime abord, je dirais que je ne pense pas que nous n'ayons jamais répondu à une recommandation d'un comité. Je serais très surpris que nous le ne fassions pas à l'avenir.



**Senator Cools:** Being a little oldfashioned, I am a great believer in ministerial responsibility. It seems to me it is ministers that respond to Senate committees and their recommendations. I was very curious. I find this recommendation a constitutional peculiarity, because the Auditor General reports to the House of Commons. Here she is saying that the Treasury Board, which is a compilation of many ministries, should respond to committees' recommendations. Should she have said, for example, that the President of the Treasury Board should respond to the Senate committee? It is very questionable. The unusualness of it is elusive unless one reads a little more carefully. It is certainly a constitutional peculiarity.

**Mr. Claydon:** Maybe I could be a bit clearer.

**Senator Cools:** Could you? Some of these questions are perhaps better put to your ministers or to the president herself. However, she did not say the President of the Treasury Board should respond or a minister should respond, she said the secretariat should respond. I am very well within the boundaries of probity in asking how you react to this.

**Mr. Claydon:** In fact it is the government overall that responds to parliamentary committees, not an individual minister, certainly not an official or ministry. All responses to committees go through the cabinet process and are approved by cabinet.

**Senator Cools:** Precisely. I hope that someone else will pick up this particular question. There are all these, what I consider to be "constitutional peculiarities," floating around.

I would like the committee to continue to examine the peculiar nature of that recommendation. I have another peculiarity in an article from *The Hill Times*, Monday, April 29, 2002, on page 24 — "Bureaucrats." The headline of the article reads: "Federal government's accountability to Parliament a hot topic," and the sub-heading reads: "Auditor General Sheila Fraser praises work of Liberal-dominated, influential Senate Finance Committee." Bill Curry wrote the article for "Civil Circles." I quote:

But the government's misuse of the \$750-million contingencies fund was a key part of Ms. Fraser's recent report, and she told **Civil Circles** after last week's meeting that it was the Senators' work on the committee that inspired her to look into the issue further.

I am just noting what I consider to be a collection of parliamentary anomalies, almost, and constitutional oddities. I do not know to whom these questions are best put.

**The Chairman:** We will have the minister here on the Main Estimates.

**Senator Cools:** These are Ms Fraser's statements. I am noting the constitutional curiosities.

**Le sénateur Cools:** Étant un peu attachée aux traditions, je crois fermement dans la responsabilité ministérielle. Il me semble que ce sont les ministres qui répondent aux comités sénatoriaux et à leurs recommandations. J'étais très curieuse. Je trouve que cette recommandation est une bizarrerie constitutionnelle, car la vérificatrice générale relève de la Chambre des communes. Et voilà qu'elle dit que le Conseil du Trésor, qui est un rassemblement d'un grand nombre de ministères, devrait répondre aux recommandations des comités. Aurait-elle dit, par exemple, que le président du Conseil du Trésor devrait répondre au comité sénatorial? J'en doute beaucoup. Le caractère inhabituel de la chose m'échappe, à moins de lire avec plus d'attention. C'est très certainement une bizarrerie constitutionnelle.

**M. Claydon:** Je devrais peut-être préciser un peu plus.

**Le sénateur Cools:** Je l'apprécierais. Il serait préférable de poser ces questions à vos ministres ou à la présidente. Cependant, elle n'a pas dit que la présidente du Conseil du Trésor devrait répondre ou qu'un ministre devrait répondre, elle a dit que le Secrétariat devrait répondre. Je suis tout à fait à l'intérieur des limites de la probité en vous demandant de réagir à cela.

**M. Claydon:** En fait, c'est le gouvernement dans son ensemble qui répond aux comités parlementaires, et non pas un ministre en particulier, certainement pas un fonctionnaire ou un ministère. Toutes les réponses aux comités passent par le Cabinet et sont approuvées par celui-ci.

**Le sénateur Cools:** Précisément j'espère que quelqu'un d'autre donnera un suivi à cette question. Il y a toutes ces «bizarreries constitutionnelles», c'est ainsi que je les appelle, ici et là.

J'aimerais que le comité continue d'examiner la nature particulière de cette recommandation. Voici une autre bizarrerie parue dans un article tiré du *Hill Times* du lundi 29 avril 2002, à la page 24 — «Bureaucrats». Le grand titre se lisait comme suit: «La reddition de comptes du gouvernement fédéral, un sujet brûlant», et le sous-titre se lisait: «La vérificatrice générale, Sheila Fraser, loue le travail du puissant Comité des finances du Sénat, à majorité libérale». Bill Curry a rédigé l'article pour «Civil Circles». Je cite:

Mais la mauvaise utilisation par le gouvernement des fonds pour éventualités de 750 millions de dollars constituait un élément important du récent rapport de Mme Fraser, et elle a dit à **Civil Circles** après la réunion de la semaine dernière que c'était le travail des sénateurs au sein du comité qui l'avait incitée à examiner plus à fond la question.

Je ne fais que relever ce que je considère un ensemble d'anomalies parlementaires, presque, et de bizarreries constitutionnelles. Je ne sais pas à qui il faudrait poser ces questions.

**Le président:** Le ministre sera ici pour le Budget des dépenses principal.

**Le sénateur Cools:** Ce sont les déclarations de Mme Fraser. Je relève les curiosités constitutionnelles.

**The Chairman:** We see the Auditor General from time to time.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** I would like to know if the TBS can spend over one million on programs without seeking Parliament's authorization?

**Mr. Neville:** It is not a matter of numbers, but a matter of principle. As we have already explained several times, the overall amount provided under Vote 5 is the amount requested in the submission, based on the analysis that has been done. There is no question of this being a specific amount, as you suggested.

**Senator Ferretti Barth:** I understand that. However, I was under the impression that the government could spend money to cover unforeseen eventualities before seeking Parliament's authorization. Is that in fact the case?

**Mr. Neville:** No. When we receive a submission, we verify that the program for which funding is being sought is covered by legislation and, based on our analysis, we determine if this submission qualifies for funding through Vote 5.

**Senator Ferretti Barth:** The submission is approved by Parliament after the government has already received the funding to cover the eventualities. Is that not how it works?

**Mr. Neville:** Either the event in question has already occurred or is about to occur. Each submission must be reviewed and analysed. It is impossible to generalize. Each submission must be considered on a case by case basis.

[English]

**The Chairman:** Senator Cools was making the point earlier that that which is urgent is not necessarily an emergency. That which is taken into consideration is an urgent public policy reason. I believe that was the phrase the senator used. I just hope she was not suggesting, and that you were not endorsing, the notion that the question of urgency is a totally subjective concept. It is not sufficient, I presume, for a minister, a deputy minister or someone else to come to the secretariat and say, "This is urgent," for it to be regarded as such. Surely you will tell us the secretariat applies objective analysis and criteria, in the first instance, to the declaration of urgency?

**Mr. Claydon:** I think that is clear. Just because a deputy minister or minister says something is urgent is not adequate grounds for us to simply accept it. It must be something that has a high level of urgency for the government overall.

**The Chairman:** I asked this question last week and I thought I understood the answer. I will ask again because there was a little ambiguity tonight. The Auditor General makes a distinction between legislative authority and spending authority. Do you

**Le président:** Nous accueillons la vérificatrice générale de temps à autre.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth:** J'aimerais savoir si le secrétaire du Conseil du Trésor peut dépenser plus d'un million de dollars dans des programmes sans demander l'autorisation du Parlement?

**M. Neville:** Ce n'est pas une question de chiffre, mais une question de principe. Tel que cela a déjà été exprimé à quelques reprises, le montant global du crédit est le montant qu'on pourrait dépenser, si cela était nécessaire, en raison de la soumission et de la façon que cela est présenté, et selon l'analyse qui en est faite. Il n'est pas question de montant spécifique, tel que vous l'avez suggéré.

**Le sénateur Ferretti Barth:** J'ai compris cela. Mais je sais que le gouvernement peut dépenser de l'argent pour des situations imprévues avant de demander la permission au Parlement. Est-ce vrai?

**M. Neville:** Non. Lorsqu'on reçoit une soumission, on s'assure toujours que le programme existe dans le contexte d'une loi législative et, à partir de cette analyse, on passe au processus de vérification et de détermination pour savoir s'il est possible d'accepter cette soumission comme une charge contre le crédit 5.

**Le sénateur Ferretti Barth:** La soumission est acceptée par le Parlement après que l'argent est accordé au gouvernement pour faire face à des éventualités, non?

**M. Neville:** Soit que l'éventualité a déjà eu lieu ou aura lieu. Dans ce contexte, il faut examiner chaque soumission pour connaître la façon dont le ministère a présenté la soumission. On ne peut pas généraliser dans ce contexte, il faut examiner chaque soumission, cas par cas.

[Traduction]

**Le président:** Le sénateur Cools faisait remarquer plus tôt que ce qui est urgent n'est pas nécessairement une urgence. Que ce que l'on examine est une raison de politique publique urgente. Je crois que ce sont là les mots que le sénateur a utilisés. J'espère seulement qu'elle ne laissait pas entendre, et que vous n'avalisiez pas, que la question d'urgence est une notion tout à fait subjective. Il ne suffit pas, je suppose, pour un ministre, un sous-ministre ou quiconque de se présenter devant le Secrétariat et de dire: «C'est urgent», pour qu'on l'examine aussitôt. Je suis convaincu que vous allez nous dire que le Secrétariat applique une analyse et des critères objectifs pour commencer à la déclaration d'urgence.

**M. Claydon:** Je pense que c'est évident. Tout simplement parce qu'un sous-ministre ou un ministre dit que quelque chose est urgent n'est pas motif suffisant pour que nous l'acceptons comme tel. Il faut que ce soit quelque chose d'un niveau élevé d'urgence pour l'ensemble du gouvernement.

**Le président:** J'ai posé cette question la semaine dernière et je croyais avoir compris la réponse. Je vais la poser de nouveau car il y a un peu d'ambiguïté ce soir. La vérificatrice générale établit une distinction entre le pouvoir législatif et le pouvoir de dépenser.



accept that there is a distinction to be made there? I thought the answer last week was no, either from Mr. Neville or Mr. Bickerton, or both of them.

**Mr. Claydon:** Let me try to make that clear for you. There is clear legislative authority for an activity that is to be carried out under Vote 5. There is some difference of opinion between the Auditor General and ourselves, in that the Auditor General would like to see not only the legislative authority, but also a more detailed set of legislated program criteria before we provide access to Vote 5. I am not sure that it is a black and white distinction. It is more a question of shades of grey. Some legislation is relatively clear about program intent, in that it consists of one line that explains certain activities to be carried out. We look for the fact there is legislative authority for the activity undertaken. We are consistent with the Auditor General, but she is looking for more certainty than we might.

**The Chairman:** You may comment on this point. In her report, the Auditor General deals with grants made to airlines in respect of their financial distress post-September 11. Ms Fraser states, obviously, that it was unforeseen, and she may even agree that it was urgent, but she mentions precedents. There was an agricultural crisis a few years ago, and the government went to Parliament and said, "Here is an appropriation bill: here is the amount of money we need"; the House of Commons passed it; the Senate passed it; it received Royal Assent and the cheques were written. Even that seems to be a little speedy in terms of parliamentary deliberation, but you see Ms Fraser's point. I hope you see my point, at any rate. If this process had been followed with the grants to the airlines, we members of the House of Commons and the Senate would have had an opportunity to ask the minister, "How did you arrive at that figure? What are the criteria? What did the airlines tell you about how they arrived at their figures?" and many other questions relating to the position of the airlines post-September 11.

We do not have that opportunity until much later when Vote 5 is used in the way it was. Perhaps there is an answer, because I saw Mr. Neville consulting urgently with you. Do please put it on the record. It is important to have it there.

**Senator Cools:** I would continue on that particular point, because I think most of us can agree that the government had a problem and the minister had a problem and needed money. Yet at the same time, in assessing quantum and how to proceed, it seems to me that the Auditor General has said it is not minor. That is her opinion; it was not minor, but it was miscellaneous and unforeseen. If one were to look inside the head of the directing mind of the secretariat and also of the minister, it would be clear that the minister himself was not sure as to the total extent of the damage and whether or not he would have to go back for more money. At that time, the minister would have had to make a decision on whether he should proceed by way of a bill

Acceptez-vous qu'il doive y avoir une distinction? Je pensais que la semaine dernière on avait répondu par la négative, soit M. Neville, soit M. Bickerton, ou les deux.

**M. Claydon:** Je vais essayer de clarifier la situation pour vous. Il existe un pouvoir législatif clair pour une activité qui doit être exécutée en vertu du crédit 5. Il y a une différence d'opinion entre la vérificatrice générale et nous-mêmes, en ce sens que la vérificatrice générale aimerait voir non seulement le pouvoir législatif, mais aussi un ensemble plus détaillé de critères de programmes prévus par la loi avant que nous donnions accès au crédit 5. Je ne suis pas convaincu qu'il s'agisse d'une distinction nette. C'est plus une question de zone grise. Une mesure législative est relativement claire au sujet de l'intention du programme, en ce sens qu'il s'agit d'une ligne qui explique certaines activités à effectuer. Nous vérifions qu'il y a un pouvoir législatif concernant l'activité entreprise. Il y a uniformité entre ce que nous faisons et ce que fait la vérificatrice générale, mais elle cherche à avoir plus de certitude que nous.

**Le président:** Vous pouvez faire des observations sur ce point. Dans son rapport, la vérificatrice générale traite des subventions accordées aux sociétés aériennes concernant leurs difficultés financières après le 11 septembre. Mme Fraser dit que de toute évidence ce n'était pas prévu et elle pourrait même convenir que c'était urgent, mais elle mentionne des précédents. Il y a eu une crise dans le secteur agricole il y a quelques années, et le gouvernement s'est présenté devant le Parlement et a dit: «Voici un projet de loi de crédits; voici le montant dont nous avons besoin»; la Chambre des communes l'a adopté; le sénat l'a adopté; il a reçu l'assentiment royal et les chèques ont été faits. Même cela semble un peu rapide en fait de délibérations parlementaires, mais vous voyez ce que veut dire Mme Fraser. J'espère que vous voyez ce que je veux dire, quoi qu'il en soit. Si ce processus avait été suivi dans le cas des subventions aux sociétés aériennes, nous, les députés et les sénateurs, aurions eu une occasion de demander au ministre: «Comment en êtes-vous arrivé à ce chiffre? Quels sont les critères? Que vous ont dit les sociétés aériennes sur la façon dont elles sont arrivées à ces chiffres?» — et de nombreuses autres questions au sujet de la situation des sociétés aériennes après le 11 septembre.

Nous n'avons cette occasion que plus tard, lorsqu'on a recours au crédit 5. Il y a peut-être une réponse, car j'ai vu M. Neville vous consulter de toute urgence. Je vous prie de le consigner au compte rendu. C'est important qu'il en soit ainsi.

**Le sénateur Cools:** Je poursuivrais à ce sujet car je pense que la plupart d'entre nous peuvent accepter que le gouvernement ait eu un problème et que le ministre ait eu un problème et ait eu besoin d'argent. Pourtant, en même temps, en évaluant le montant et la façon de procéder, il me semble que la vérificatrice générale ait dit que ce n'est pas quelque chose de mineur. C'est son opinion; ce n'était pas mineur, divers et imprévu. Si on voyait ce qui se passe à l'intérieur de la personne qui dirige le secrétariat et aussi du ministre, il serait évident que le ministre lui-même n'était pas certain de toute l'ampleur des dommages, et qu'il ne savait pas s'il devrait revenir pour demander encore plus d'argent. À ce moment-là, le ministre aurait eu à prendre une décision, à

or in this way. My understanding is that the minister was not too sure whether he would need one bill or have to go back with many bills. He decided to proceed in this way.

**The Chairman:** Parliament can be quite accommodating in situations like that.

Let us give the last word to the officials.

**Senator Cools:** That is a political question, and perhaps even the minister might be able to meet with us to explain, because he would have been better served politically if he had proceeded by way of a bill. I think Parliament would have been accommodating. That is neither here nor there, however.

I was trying to say some of these problems revolve around how these individuals are taking these highly politically charged decisions. That is a political issue and you cannot answer that.

**The Chairman:** We will give the last word to the outgoing Secretary of the Treasury Board.

**Mr. Claydon:** I have one observation. I was at the Department of Agriculture in 1986, or whenever it was that these funds were approved. The amount of money that was needed was very close to the total amount available in Vote 5. One of the reasons for going to Parliament and seeking its authority was that this was not an amount that could be managed within Vote 5.

**The Chairman:** You would have used it if you could have done so.

**Mr. Claydon:** I would not go that far.

**The Chairman:** Thank you very much. We appreciate this. Mr. Claydon, we wish you every success and satisfaction in your future endeavours.

The committee adjourned.

savoir présenter un projet de loi ou agir de cette façon. Je crois comprendre que le ministre n'était pas tout à fait certain s'il aurait besoin d'un seul projet de loi ou s'il devrait revenir et présenter de nombreux projets de loi. Il a décidé de procéder ainsi.

**Le président:** Le Parlement peut être très conciliant dans des situations comme celle-là.

Donnons maintenant le mot de la fin aux fonctionnaires.

**Le sénateur Cools:** C'est une question politique, et peut-être que même le ministre pourrait comparaître devant nous pour nous expliquer, car il aurait été préférable pour lui sur le plan politique de procéder par projet de loi. Je pense que le Parlement aurait fait preuve de compréhension. Cependant, c'est sans importance.

J'essayais de dire qu'un certain nombre de ces problèmes tournent autour de la façon dont ces personnes prennent ces décisions très politisées. C'est un problème politique et vous ne pouvez pas y répondre.

**Le président:** Nous allons donner le dernier mot au secrétaire du Conseil du Trésor sortant.

**M. Claydon:** J'ai une observation. J'étais au ministère de l'Agriculture en 1986, ou peu importe l'année où ces fonds ont été approuvés. Le montant d'argent nécessaire était très près du montant total disponible dans le crédit 5. Une des raisons pour se présenter devant le Parlement et demander son autorisation, c'était qu'il s'agissait d'un montant que l'on ne pouvait pas obtenir par le biais du crédit 5.

**Le président:** Vous y auriez eu recours si vous aviez pu le faire.

**M. Claydon:** Je n'irais pas jusque là.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous vous en savons gré. Monsieur Claydon, nous vous souhaitons tout le succès possible dans vos prochaines entreprises.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES:

*From the Treasury Board Secretariat:*

Frank Claydon, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General;  
Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, Comptrollership Branch;  
David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Comptrollership Branch.

TÉMOINS:

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Frank Claydon, Secrétaire du Conseil du Trésor et Contrôleur général;  
Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Direction de fonction de contrôle;  
David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, Direction de la fonction de contrôleur











